

单位代码: \_\_\_\_\_

学 号: 060120076

# 中南大學

CENTRAL SOUTH UNIVERSITY

## 硕士 学位 论文

论文题目 “举国大考”的民本回归  
——追求高考公平的制度逻辑与政策配置

学科、专业 管理学 行政管理

研究生姓名 张和生

导师姓名及 李建华

专业技术职务 教授

2008年11月

## 摘要

在构建社会主义和谐社会的背景下，促进教育公平已经明确为国家基本教育政策。素有“举国大考”之称的高考在我国独特的体制环境和文化语境中，已经演变成为一个超越教育本身的社会密切关注的公共问题。由此，高考公平问题成为我国社会转型时期教育发展和社会生活中一个热点问题，也是涉及伦理、管理、教育、政治、经济等方面的综合性难题。从宏观视野和内在逻辑上审视高考公平的价值取向、把握高考公平的政策内涵；全面疏理当前我国高考公平问题的主要表现，并深入剖析其产生的内外根源和社会机理；寻求新形势下高考公平取向的改革策略，构建高考公平性建设的体制框架和制度体系，探索维护和增进高考公平的路径与措施等等，是本篇论文研究的重要内容。

针对一些取消高考的论调，有必要重新审视高考的公平价值。追求公平是高考制度产生的逻辑起点和存在“立基”，也是高考制度演进和变革的基本价值取向，这是本文的立论基础。在理解公平、教育公平与教育考试公平等概念的基础上，从高考的社会本质上把握高考公平的科学内涵，即机会分配的标准统一、合理，参考者的权利平等，考录程序公正、透明，高考功能促进公平等，并提出了高考公平应遵循的基本原则。同时，分别从理论与实践的视角，对高考公平的制度取向、政策意义、理论依据等作了比较全面的阐述，以明确追求高考公平的内在逻辑与客观必然趋向。

高考作为一项最大的社会竞争实践活动，公平问题一直贯穿于高考的全过程和各个方面。首先是高等教育入学机会分配的区域不公平，即“倾斜的高考分数线问题”，实质是教育资源分布不均衡、录取机会分配方式的不合理造成的区域失衡，是长期以来各种因素综合作用的结果。其次，考生享有的权利不均等，主要是考生与招生主体拥有的信息不对称、考生与招生高校在选择权上的不对等、考生在高校招生中的利益诉求渠道不畅通等。第三，高考各个环节出现的各种不正当竞争行为，包括考生身份造假、考试作弊、招生腐败、非法招生中介及诈骗等；第四，竞争结果产生的城乡、阶层、民族、个体等方面失衡，违背了公平原则，偏离了高考的本旨。高考不公平问题带来的消极影响和社会危害极大，必须引起高度重视。

影响高考公平的因素是多方面的，从根本上讲是转型时期新旧体制碰撞、不同价值激荡和非均衡发展矛盾凸显带来的系列问题在教育领域的集中体现。资源稀缺与教育发展水平的落差，是影响高考公平的物质条件根源；体制矛盾与制度安排的失当，是影响高考公平的内在制度根源；价值

异化与社会流动机制固化，是影响高考公平的外部社会根源。各种因素归结到一点，就是导致高考利益的高度集中，即高考的高利害性，这是高考一切问题产生的社会本因。

人们对于高考公平性的不懈追求，总是在高考功能性缺陷和结构性矛盾中做出选择，以求从价值取向和操作层面在科学性与公平性之间寻求适度平衡。基于这一认识，未来高考改革必须把确保公平作为第一要务，在坚持统考的基础上进行多元化改革，以维护考生权益、促进人的发展为终极目标。坚持“大处着眼，小处着手”的渐进式改革策略，推进高考公平性建设的基本路径有：建立新型高考管理体制，实现高校招生自主和考试服务市场化；改造现行高考模式，建立全国统考基础上的分类选考、多元选录的刚性考录制度；构建公开化、民主化、法治化的高考运行机制，为考生创造公平竞争的环境和条件；推动教育的均衡发展和结构优化，建立人才培养的“立交桥”；推进人才流动机制改革和社会诚信体系建设，为高考构建一个健康的社会生态环境。

**关键词：** 高考 公平 制度逻辑 政策配置

## ABSTRACT

In building a harmonious socialist society against a background of the promotion of education have been fairly clear for the basic national policy. Known as "national final exams," said the college entrance examination in China's system of unique environmental and cultural context, the discussion has turned into an education beyond their own community to pay close attention to the issue of public. As a result, China's college entrance examination has become a fair society in transition period the development of education and social life of a hot issue, but also related to ethics, management, education, political, economic and other aspects of the comprehensive problem. From the macro perspective and look at the college entrance examination on the internal logic of fair value, a fair grasp of policy connotations of the college entrance examination; Li Shu-round college entrance examination in China's major equity performance, and have an in-depth analysis of its internal and external causes and mechanism of the community; to seek college entrance examination under the new situation Equity-oriented reform strategy, to build equity in the building of the college entrance examination system framework, and explore the path to achieve a fair test and measures, and so on, this is an important part of research papers.

Some of the college entrance examination for the abolition of the argument, there is a need to re-examine the fair value of the college entrance examination. The maintenance of fair and college entrance examination system is the logical starting point and the existence of "base", but also the evolution of college entrance examination system and change the basic values, which is the rationale of this article. In the understanding of the fair, equitable education, and education and so on the concept of a fair examination on the basis of the college entrance examination from the social nature of the college entrance examination on a fair grasp of the scientific content, the distribution of opportunity that is the standard uniform, rational, equal rights for information, the examination procedures for fair and transparent , Entrance features, such as the promotion of fair and made a fair test to be followed in the past. At the same time, from the perspective of the theory and practice, the college entrance examination-oriented system fair, the policy significance, such as the theoretical basis for comparison was made on a comprehensive, fair and college entrance examination in order to clear the

internal logic and objective inevitable trend.

The largest college entrance examination as a social practice, competition, fair has been run through the whole process of college entrance examination and in all aspects. First, the enrollment of higher education opportunities for regional distribution unfair, that is, "the tilt test points" in real terms is the uneven distribution of educational resources, opportunities for taking an unreasonable distribution of the resulting imbalance in the region, is a long time, a variety of factors The results. Second, the candidates unequal rights, mainly with the entrance of the main candidates have asymmetric information, candidates and students in colleges and universities the right to choose not to, and so on, students in the college entrance in the interests of the demands of the channels are not clear, and so on. Third, all aspects HKALE various acts of unfair competition, including the false identity of the candidates, cheating on exams, admissions of corruption, fraud and illegal recruitment, and other intermediaries; Fourth, the results of the competition arising from the urban and rural areas, class, ethnicity, such as individual Aspects of the imbalance runs counter to the principle of equity, a departure from the thrust of the college entrance examination. College entrance examination inequities in the negative and extremely harmful to society, we must attach great importance.

Impact on college entrance fair are many reasons for that is fundamentally new and old systems during the transition collision, the value of different agitation and non-balanced development highlights the contradictions brought about by the series of problems in the field of education embodied. Scarcity of resources and education levels of development gap, is a fair test of the root causes of material conditions; system conflicts with the institutional arrangements of weightlessness, is a fair test of the root causes of the internal system; the value of alienation and curing mechanism for social mobility, is a fair test of the external community And so on the root causes. Attributed to various factors that led to the interests of the high concentration of college entrance examination, that is, high-stakes college entrance examination, entrance examination this is all the social problems as a result of this.

People for the college entrance examination of the fairness of the relentless pursuit of the college entrance examination is always functional and structural defects in contradiction to choose from in order to value and operational level in science and fairness of the balance between appropriate. Based on this

understanding, the future reform of the college entrance examination necessary to ensure fairness as the primary task, adhere to the test on the basis of reform and diversity in order to protect the rights and interests of students and promoting human development as the ultimate goal. Adhere to the "mind, start small" strategy of gradual reform, the college entrance examination to promote the building of the basic fairness of the path: the establishment of a new college entrance examination system to achieve their own college entrance examinations and services market; transform the current model of college entrance examination, the establishment of a national examination On the basis of the classification of electoral test, multiple selected the rigid examination system; to build open and democratic, the rule of law of the college entrance mechanism for candidates to create a level playing field and conditions; to promote the balanced development of education and optimizing the structure, the establishment of talent The train, "overpass"; promote the flow of human resources reform and social credibility system, for the college entrance examination to build a healthy social environment.

**Key words:** college entrance examination ; equity; logic of system; allocation of policy

# 目 录

摘要.....	II
ABSTRACT .....	III
目录.....	VI
第一章 绪论.....	1
1.1 研究缘起.....	1
1.2 文献综述.....	2
1.3 研究目的及思路框架.....	5
1.4 研究方法 .....	6
第二章 追求公平：高考制度演进的逻辑基点和基本取向 .....	7
2.1 公平、教育公平与教育考试公平.....	7
2.2 高考公平的内涵及其政策安排的现实意义.....	9
2.3 高考制度变迁的公平取向及基本走势 .....	17
2.4 坚持高考公平价值的理论依据.....	19
第三章 当前高考公平问题的主要表现 .....	23
3.1 竞争机会分配的区域不公.....	24
3.2 竞争主体享有的权利不等.....	29
3.3 竞争过程出现的行为失范.....	33
3.4 竞争结果产生的差异失衡.....	36
第四章 影响高考公平的原因分析 .....	40
4.1 资源稀缺与教育发展水平的落差.....	40
4.2 体制矛盾与制度安排的失当.....	42
4.3 社会流动机制固化与诚信缺失 .....	47
第五章 增进高考公平面临的困境与出路 .....	50
5.1 增进高考公平面临的现实困境 .....	50
5.2 增进高考公平的体制建构及其路径选择 .....	55
参考文献.....	70
攻读硕士学位期间所发表的论文.....	75
后 记 .....	76

# 第一章 绪论

## 1.1 研究缘起

随着学校教育的日渐普及和教育民主化进程的加快，“教育机会均等”的呼声逐渐高涨，教育公平成为现代民主国家为保障基本人权而竞相追求的目标。我国构建社会主义和谐社会目标的确立，赋予当前和今后教育工作一个新的重要任务就是保障教育公平，中央已经明确把促进教育公平作为国家基本教育政策。促进教育公平的关键在于加强制度建设。高考作为我国教育的一项基本制度自产生以来，在强调教育功利化的背景下一定程度上被异化为政治、教育的工具，因而一直颇受争议，甚至逃脱不了废除和扼杀的命运，在理论与实践界一直是一个比较混乱亟需澄清的问题。一种制度的产生、发展与消亡，既取决于社会现实的需要，也是制度本身不断变迁的逻辑必然。高考制度发展到今天，已经不单是一种考试制度，实际上已经演变成为一个超越教育本身的社会密切关注的公共问题，因而必须跳出教育看高考，从公众的视野、公共管理的角度来考察高考制度。确立教育公平的理念，就是确立教育的公益性、公共性、公正性等基本价值，归根结底就是回归以人为本的价值取向。高考制度改革应该在这一思想指导下，以提供公共服务、强化公共治理（而不是政府管制）为基本思路，通过公众参与、多元利益表达和利益博弈等机制和制度创新，达到价值和利益的平衡，确保高考公共政策的公正性。近些年湖南在高考公平性建设方面进行了积极的探索，为高考制度创新提供了有益启示。

我国高考建制 50 多年来，人们对它的研究兴趣往往集中于这一制度本身的改革与完善，大多仅仅停留在教育的层面。特别是相对“应试教育”提出的所谓素质教育（对此学术界本来就颇多争议），引发了对高考制度的新一轮“存废”之争，在高考研究领域也出了不少成果。最有代表性的是北京理工大学教育科学研究所长杨东平教授抛出的所谓“首份民间高考方案”，其基本模式定为“基础资格考试+高校自主录取”，提出“强化春季高考”等建议<sup>①</sup>。业内人士认为，这个方案其实没有多少新意，最根本的是没有解决好行政干预和监督失效的问题，而且没有多少民意基础，象春季高考在一些地方的试点早已证明考生和高校都不感兴趣。实际上，主管部门这几年对高考改革的探索一直没有停止，特别是新一轮高考改革成效有目共睹，但“一肩扛”式的高考改革使教育部门承担了过多的责任，许多方面面临不少压力和困惑，其原因就在于高考改革背后存在着复杂多变的社会利

---

<sup>①</sup> 首份民间高考方案出炉[N]，新浪网 2007 年 7 月 23 日。

益博弈。近些年有些学者从社会流动<sup>①</sup>、公共安全<sup>②</sup>等角度对高考作了一些专门研究，但尚未发现从公共管理的视角对高考进行系统研究。

教育涉及千家万户，惠及子孙后代，受教育机会是否均等，教育公平与否关系到每一个人的切身利益。加强促进教育公平的制度建设，不仅是当务之急，也是治本之策、长远之计。高考作为确保教育机会起点公平的一项具有基础性、导向性、辐射性的基本制度，加强其公平性建设，是促进教育公平的至关重要的一环。同时，教育公平的内核是提高教育的质量和学生的生活质量，因此教育公平也包括了素质教育的内涵。促进教育公平的高考制度必然是促进“人的发展”的制度，这将厘清高考与素质教育对立起来的思想，有利于更好地推进教育改革。

## 1.2 文献综述

素有“举国大考”之称的高考在我国独特的体制环境和文化语境中，已经演变成为一个超越教育本身的社会密切关注的公共问题。由此，高考公平问题成为我国社会转型时期教育发展和社会生活中的一个热点问题，也是涉及伦理、管理、哲学、政治学、经济学、伦理学、管理学、地理学、文化学和教育学等众多学科领域的综合性难题。许多学者从教育机会均等、教育公正、教育经济学和历史文化等多种视角对这一问题做了研究。

一是教育公平和教育机会均等的研究视角。<sup>③</sup>对教育机会均等的经典研究要属美国的詹姆斯·科尔曼(James Coleman)和瑞典的托尔斯顿·胡森(Torsten Husen)。从实证研究来看，欧美学者的研究多集中于社会阶层对高等教育入学机会的影响。台湾地区的研究也多集中于此，代表性成果主要有马信行的《台湾地区近四十年来教育资源之分配情况》和杨莹的《教育机会均等——教育社会学的探究》等。大陆学者较早从考试理论角度关注高考公平问题的是刘海峰教授，他在《高考改革中的两难问题》一文中，首次提出考试公平与区域公平是一对永恒的矛盾，解决这一问题不存在绝对的公平和完善的解决之道<sup>④</sup>。郑若玲在《高考的存在价值与改革走向》等多篇文章中，从历史和现实的角度对此问题作出了更为详细的阐述，她认为，使人人享有参与高等教育和社会资源竞争的公平机会，是高考制度存在的根基，并从中外比较的视角提出了高考改革的方向<sup>⑤</sup>。杜瑞军通过对新中国成立以来的高校招生政策进行梳理，从高等教育入学机会的分配标准透视教育公平问

<sup>①</sup> 郑若玲.高考对社会流动的影响[J],教育研究, 2007 (3)

<sup>②</sup> 胡向东.考试安全与政府管制----我国大规模教育考试安全的形势、问题与对策[J], 中国考试, 2005 (1)

<sup>③</sup> 张人杰.国外教育社会学基本文选[M], 华东师范出版社, 1989 年版第 177~191 页。

<sup>④</sup> 刘海峰. 高考改革中的两难问题[J],高等教育研究, 2000 (3)

<sup>⑤</sup> 郑若玲.高考的存在价值与改革走向[J], 粤海风, 2008 (4)

题，认为不同的分配标准决定了不同人群的现实处境<sup>①</sup>。事实上，近年来研究教育公平的众多学者几乎都涉及或包含了高考的问题。

二是政治经济学和社会学的研究视角。此类研究的代表性成果是李文胜的博士论文《中国高等教育入学机会的公平性研究》。论文从经济学理性人的假设出发来分析人们接受高等教育的动机，揭示了我国省与省之间存在着高等教育入学机会的不公平，并运用“代表指数”和“集中曲线”等作为判断地理公平的研究工具，认为国家在分配招生计划时存在一定的城市倾向，同时也与各地的经济发展水平相结合，因此造成一定程度的不公平<sup>②</sup>。姜传松等从制度经济学的视角，对高考制度变迁中的供需关系进行了探析，认为高考供需关系的失衡，损害了高考的效率和公平<sup>③</sup>。李宝元从宏观战略层面对高考制度改革若干问题进行了思考，提出了高考制度变迁的策略<sup>④</sup>。李立峰在博士论文《中国高校招生考试的区域公平研究》中，从教育公正的理论视角，对全国各省区招生差异进行了实证研究<sup>⑤</sup>。廖平胜教授从社会学、教育学角度对考试进行了系统研究，主要研究专著有《考试社会学问题研究》、《考试学原理》、《考试是一门科学》等<sup>⑥</sup>。另外，杨东平教授在《中国教育公平的理想与现实》中，收集了大量的数据，运用实证研究的方法，对高等教育的城乡差距、阶层差异、性别差异和地域差异进行了较为细致的研究，构建了教育公平的评价指标体系，涉及到高考制度改革的重要内容<sup>⑦</sup>。

三是教育公正和教育伦理学的研究视角。这类研究主要是在吸收西方伦理学和政治哲学的正义理论之基础上，对教育领域的资源分配、制度设计、政治权力以及意识形态的研究。国内较有代表性的成果是苏君阳的博士论文《社会变迁中的教育公正》，他认为，在教育选拔制度方面，除了以能力为本位外，还应考虑比例平等原则、需要原则以及公民身份平等原则<sup>⑧</sup>。江畅教授在《论教育考试公正的内涵与实质》对包括高考在内的教育考试公正对教育公正的影响进行了理论阐述<sup>⑨</sup>。此外，还有石中英、李政涛、刘健儿等的研究。

四是历史文化的研究视角。从历史学及文化地理学的角度研究古代的科举配额制度演变的趋势、动因以及“凭才取人”与“逐路取人”的争论等，对现代高考制度下的相关问题颇有启示。这方面的成果主要最为突出的是刘海峰的科举理

<sup>①</sup> 杜瑞军.从高等教育入学机会的分配标准透视教育公平问题[J], 高等教育研究, 2007 (4)

<sup>②</sup> 李文胜.中国高等教育入学机会的公平性研究[D], 北京大学博士学位论文, 2002 年, 第 44~72 页。

<sup>③</sup> 姜传松、王辉耀.高考制度变迁中的供需关系探析[J], 招生考试研究, 2008 (1)

<sup>④</sup> 李宝元.关于高考制度改革若干基本问题的战略思考[J], 新华文摘, 2007(11)

<sup>⑤</sup> 李立峰.中国高校招生考试的区域公平研究[M], 华中师范大学出版社 2007 年版, 第 7~11 页。

<sup>⑥</sup> 廖平胜.考试社会学问题研究[M], 华中师范大学出版社 2003 年版; 考试学原理[M], 华中师范大学出版社 2003 年版; 考试是一门科学[M], 华中师范大学出版社 2003 年版。

<sup>⑦</sup> 杨东平.中国教育公平的理想与现实[M], 北京大学出版社 2006 年版。

<sup>⑧</sup> 苏君阳.社会变迁中的教育公正——关于制度、功能与活动的观点[D], 北京师范大学博士论文, 2003.

<sup>⑨</sup> 江畅.论教育考试公正的内涵与实质[J], 湖北招生考试, 2007 (10)

论系列研究成果<sup>①</sup>、杨学为的《中国高考史述论》<sup>②</sup>、李弘祺的《宋代官学教育与科学》、贾志扬的《宋代科举》、林丽月的《科场竞争与天下之“公”：明代科举区域配额问题的一些考察》、钱茂伟的《国家、科举与社会——以明代为中心的考察》、张耀翔的《清代进士之地理分布》、张仲礼的《中国绅士》、何炳棣（Ping-Ti ho）的《明清社会史论》(The Ladder of Success in Imperial China)和日本学者檀上宽的《明代科兴趣改革的政治背景》等。此外，还有美国学者 Benjamin A Elman、Thomas H C Lee、中国学者郑若玲、张亚群、沈登苗、吴建华等的研究。

五是教育学及教育评价与测量的微观研究视角。随着教育改革的深入和素质教育的全面推进，教育评价改革被摆上了突出位置，高考改革首当其冲，学界和业内人士的研究聚焦高考，试图从微观操作层面找到解决高考问题的办法。当前改变高考“一考定终身”、“一分定终身”的呼声越来越强烈，高考评价多元化和录取多样化成为高考改革的一大趋势。最有代表性的是教育部考试中心主任戴家干在《改造我们的考试》一书中提出，在传统考试的基础上构建一个科学的教育考试与评价体系，实现从单一考试到多元评价的跃升，这是考试改革的核心问题，也是教育改革的关键所在<sup>③</sup>。湖南省教育考试院院长邹卓鹏在《素质教育背景下的考试改革》中以湖南考试体系形成与发展的历程为例，研究素质教育背景下的考试改革，提出建立和完善“双层高考”制度。天津市教育招生考试院院长乔丽娟在《多元评价：高考改革应势之举》中，阐述高考多元化评价与高校选拔符合各自培养目标的合格人才、引导基础教育健康发展的密切关系，认为多元评价成为应势之举。王志武比较近两年在山东、宁夏、广东等省份的高考改革方案，发现一个突出的特点：改变了以单一的高考分数为高校招生录取唯一标准的做法，突出高考对考生综合素质的评价，增进了高考的科学性、公正性和可靠性。袁祖望在<sup>④</sup>《新课程推广背景下的高考改革》中，提到新课程的培养目标、课程理念发生的变化，技术含量、资源需求等的大幅提高，必然要求基础教育制度多方面的配套改革，但最根本的是考试和评价制度，注重从“单一评价”向“多元评价”发展。王后雄从教育测量的技术层面阐述了高考命题公正的现实困境与两难选择，提出高考对公正公平原则进行操作的第一要务就是确定科学合理的选拔标准<sup>⑤</sup>。

总之，以上各学科视角的研究在某种意义上为本文提供了理论原型的参照，但同时也存在一些不足，如对大规模教育考试与社会关系的研究尚显薄弱，高考基

<sup>①</sup> 刘海峰.科学导论[M]，华中师范大学出版社 2005 年版；科举考试的教育视角[M]，湖北教育出版社 1996 年版。

<sup>②</sup> 杨学为.中国高考史论（1949-1999）[M]，湖北人民出版社 2007 年版。

<sup>③</sup> 戴家干.改造我们的考试[M]，高等教育出版社，2008.3

<sup>④</sup> 邹卓鹏.素质教育背景下的考试改革[D]，湖南师范大学博士论文，2002.

<sup>⑤</sup> 王后雄.高考命题公正的现实困境与两难选择[J]，教育研究，2008（8）

于中国的国情，实际上是一项典型的公共事务，但从公共管理的视角进行研究的目前仍然是一个空白。因此，有必要从教育公平的维度把握高考公共治理的规律和方向，对高考现象进行系统研究。

### 1.3 研究目的及思路框架

本文将高考放在教育公平和社会公平的视域下进行思考，通过对中外高考的比较研究和高考问题的实证分析，从公共管理的角度探索高考在促进教育公平、社会和谐中的作用及其规律，并在高考政府治理、高校招生运行模式、高考制度设计等方面提出促进高考公平的具体建议。

本文试图通过高考公平问题的研究，探索高考制度的本质和发展规律，这不仅能帮助人们正确认识现阶段高考存在的必然性，拓展高考改革的视野，而且能为高考改革提供符合事物发展规律和中国国情的思路或措施。在高考改革过程中，主管部门和一些专家往往局限于本行业、本部门，不能正视多方利益的博弈，忽视民意基础，“一厢情愿”地制定违背规律、脱离实际的改革方案，容易陷入“头痛医头，脚痛医脚”的困境。实际上通过 50 年的演进，高考已经不只是一个纯粹的教育问题，同时还是一个社会、经济、文化等综合性时代课题，甚至还是一个复杂的技术问题。如提倡一年几次高考或将平时成绩纳入高考，实际上是照搬西方国家高考模式，在我国现阶段“考什么、就教什么”的情况下势必会成倍加重考生的负担；盲目扩大高校招生自主权在社会诚信不健全、监督机制缺失情况下，只能是增加腐败的机会，这已被近几年的自主招生所证明。通过站在经济社会发展和公共事务管理的宏观视角研究高考制度，提出全方位的高考改革建议，以期在高考研究方法上能为各界“抛砖引玉”，这是本课题的理论目标。

本文的基本逻辑思路是：首先阐述高考公平的内涵及其政策的现实意义，探析高考制度变迁的基本趋势和坚持高考公平价值的理论基点；然后归纳出当前高考公平存在的主要问题，并从物质条件、制度因素、社会因素等方面分析这些问题产生的根源；最后提出实现高考公平的改革策略和基本途径。具体来讲，分为五章：

第一章是问题提出部分。分析和谐社会、教育公平诉求的大背景下，高考公平面临的理论与现实困境，进而提出这一问题的研究价值、目标和思路。

第二章是理论分析部分。提出本文的立论基础，在理解公平、教育公平与教育考试公平等概念的基础上，从高考的社会本质上把握高考公平的科学内涵，从理论与实践的视角对高考公平的制度取向、政策意义、理论依据等进行阐述，以明确高考公平的内在逻辑与客观必然趋向。

第三章是问题梳理部分。从四个方面归纳高考公平问题的主要表现，并指出

其消极影响和社会危害。

第四章是问题原因剖析部分。从物质基础、发展失衡、体制矛盾、制度安排失当以及社会外部原因等方面深入分析高考公平问题产生的根源，最后得出结论，高考的高利害性是一切问题产生的社会本因。

第五章是对策建议部分。在分析高考公平两难矛盾的基础上，提出高考坚持公平取向改革的基本策略和增进高考公平的体制构建、政策设置及实施路径。

## 1.4 研究方法

本文主要采用文献分析研究法，既有定性研究，又有定量研究，利用现有的中国教育史料、教育考试史料、高考资料及湖南教育考试有关资料进行研究，对建国以来特别是恢复高考 30 年来高校招生考试的历史以及国外高考发展的基本轨迹进行勾勒，其目的在于探析高考的本质属性和矛盾发展的内在脉络，提炼出具有规律性的理论。

调查统计分析法也是本课题需要运用的研究方法。本人利用工作上的诸多便利，通过参加各种工作会议、高层研讨会，直接参与高考相关政策的制定和执行操作，以及一些案件的处理等，积累了丰富的数据资料。同时，到有关高校和中小学、教育行政部门进行实地调研，走访公安、人事、劳动、统计等部门，掌握了较多的真实情况，获取了大量的第一手资料，为理论归纳提供了更加直观、扎实的依据。

此外，本文还运用了案例研究法、比较分析法等，对此毋庸赘述。

## 第二章 追求公平：高考制度演进的逻辑基点和基本取向

高考作为一项具有鲜明中国特色的教育制度，自 1952 年建制至今已有 56 年历史，1977 年恢复迄今也已逾 30 年。如今，高考当之无愧成为中国的“举国大考”。近年来，随着高等教育大众化的实现和教育改革的深入，社会对高考制度的何去何从给予了热切的关注。“高考”是存是废，是“改”还是“不改”，是“推倒重来”还是“敲敲打打”的修补？各界的争议很大。笔者认为，切不可简单化和走向极端化，更不能以放弃公平公正的底线为代价来换取所谓的“改革成果”，而应该在全面考察高考制度产生、演进的逻辑归因和历史规律的基础上，牢牢把握高考公平问题在我国独特体制环境和文化语境中的社会实质和现状，进而作出谨慎抉择。

### 2.1 公平、教育公平与教育考试公平

公平是一个伦理学、政治学、哲学以及经济学的跨学科难题。一般认为，公平、公正、正义、平等（英文主要用 equity、fairness、justice 三个词来表示，相互重叠，又各有侧重）是同一序列的范畴，也有学者对这些概念进行了区分。公正是理念化、理想化的公平，公平是理想化、具体化的公正。平等从属于公正，平等所需的限制、制衡尺度来自于公正。“公正”与“正义”的含义是不完全相同的，前者侧重于公平，主要是与不公、偏私相对立的；后者侧重于道义，主要是与不公、偏私相对立的<sup>①</sup>。本文所讲的“公平”作为一种价值尺度，从习惯上大致涵盖了上述概念相互联系的基本含义。

公平是人类社会发展的基本理念和追求目标。然而，现代经济和科技的发展不仅没有使全人类共享不断增长的财富，反而加深了国与国之间、阶层与阶层之间的鸿沟，对不公平的厌恶使得公平问题日益凸现出来。所谓公平问题，其核心实质是一个权利、机会等资源和利益的分配与再分配问题<sup>②</sup>。它既是一个社会事实，也是一个价值判断。对资源的分配受制于两个条件：一是权利、机会等资源和利益的稀缺性，决定了它不可能为所有人享有；二是人的差异性，由于先天因素导致的个体在性别、肤色、种族、智力等方面差异以及由于后天因素，诸如家庭背景、出生地区等带来的在社会和文化资本以及获得社会服务和基础设施条件方面的差异，使得人们评价资源分配的“合理性”变得非常困难，不同的立场会对“公平”分配产生不同的评价。功利主义者认为社会目标应该是达到“最大多数人的

<sup>①</sup> 徐琛, 杨爱林.社会公正研究经过[J], 学术论评, 2005 (7).

<sup>②</sup> 杜瑞军.从高等教育入学机会的分配标准透视教育公平问题[J], 高等教育研究, 2007 (4).

最大幸福”，其暗含的平等主义倾向，或多或少地受到人们的非议。分配正义理论虽然在很大程度上远离了功利主义的范畴，但罗尔斯所提出的差别原则，即使最不具有特权群体的机会最大化的方案（也被称为最大最小原则）也争议颇多。世界银行在《2006 年发展报告：公平与效率》中，把对公平的理解建立在两个基本原则之上：其一是公平的机会。即一个人的成就应该是他或她努力以及才能的结果而不是由其所拥有的背景决定的。一个人的先天条件（包括性别、人种、出生地点和家庭背景）以及他或她所拥有的社会关系等因素，不应该决定个人在经济上、社会上以及政治上的成就。其二是避免绝对的剥夺。即避免绝对剥夺享受成果的权利，尤其是健康、教育、消费水平的权利。

教育公平是公平问题在教育领域内的延伸和体现，是对教育资源和利益（权利、机会等）的分配及人们对这一份配现状合理与否的评价。当今的中国社会，教育公平问题已经成为一个正在受到高度关注的公共话题。<sup>①</sup>关于教育公平的含义，众说纷纭，存在的问题颇多，最突出的一个问题是认为“平等”就是“公平”，用“平等”的概念取代“公平”概念。公平（Equity）不等于平等（Equality），塞卡达指出，公平与平等的根本区别在于，公平是一种质的特性，是用正义原则对教育资源分配的一种价值判断，其本质是合理性；而平等是一种量的特性，只是对一种客观的教育资源分配结果或状态的描述，并不回答这种分配结果的是“好”还是“坏”、是“合理”还是“不合理”。“平等”又有两个基本含义：一是指一种“无差别”、“同一”或“等同”的状态或结果，可以称为“实质平等”；二是指按照同一标准协调事物之间大小、多寡、高低以及其他差别的原则或过程，可以称之为“形式平等”，平等的这两个含义或两种类型之间是有内在冲突、互不兼容的，追求结果的、实质平等，往往违背形式平等进行差额配置；追求形式平等就可能导致结果的、实质的不平等<sup>②</sup>。正因为如此，对“平等”的合理性评价因人而异，因此公平观也有多种。目前理论与实践界普遍把教育公平分为“起点公平”、“过程公平”、“结果公平”，并且倾向于把“起点公平”作为一种“底线公平”和“现实公平”，认为教育机会均等是目前唯一可以实现也能够实现的教育公平，是教育公平的核心内容。促进和保障教育机会均等在很大程度上已成为政府教育决策的优先价值安排。根据对教育机会与平等概念的理解，“教育机会均等”意味着可能性平等、权利平等、相对平等和部分平等。因此，教育机会均等作为一项制度安排要反对的是基于种族、肤色、性别、文化、阶级等社会区隔基础上的教育特权、教育歧视或教育排斥，向所有具有一定资格的人平等开放某种公共教育资源的可能性，而不是要反对和取消一切教育差别或教育不平等。平等的两种含义或类型之间的不可调和也反映在教育机会均等的主观诉求与政策安排中，必须作

<sup>①</sup> 褚宏启.杨海燕.教育公平的原则及政策含义[J], 教育研究, 2008 (1)。

<sup>②</sup> 石中英.教育机会均等的内涵及其政策意义[J], 新华文摘, 2008 (1)。

出取舍或平衡考虑，基于教育机会的定义，形式平等是应该首先遵循的，如果形式平等不仅没有缩小差别，反而扩大了差别，那么作为一种补偿性的原则，可以用不平等的办法增加实质平等。

教育机会和资源总是要通过一定的方式和手段进行分配，教育考试就是保证这种机会（资源）分配公平合理的最有效的方式和手段。<sup>①</sup>所谓教育考试公平，就是组考者在教育考试立项和设计的时候必须给社会公众以平等的参加考试的机会，并通过适当的措施确保这种考试机会对公众开放；组考者在考试实施的过程中必须通过一切可能的条件和途径使应试者正常参考，并通过科学的方法和管理措施，对应试者的知识、智力和技能作出客观真实的测验并据此作出恰当的评价；组考者必须在教育考试策划和实施的全过程建立有效的应对作弊的机制，对于那些在考试过程中作弊的应试者、组考（个人或机构）和其他人员以应有的惩罚。教育考试公平的社会实质是什么？首先，教育考试公平是教育公平的基本前提。这是因为现代教育机会和资源，特别是高层次的教育机会，通常是以考试的测评结果为依据分配给不同的社会成员的。就我国目前而言，除义务教育阶段的教育机会和资源全民普遍共享之外，自高中教育开始，一直到博士研究生教育，甚至到博士后教育，所有这些教育机会的分配都是以教育考试的测评结果为基本依据甚至为唯一依据。显然，如果教育考试不公平，高层次教育机会的分配就无公平可言。高层次教育机会是紧缺的、战略性的社会资源，这种重要的社会资源分配不公，还有教育公平和社会公平可言吗？从更深层次上看，教育考试公平问题不仅直接关系到教育机会的分配，关系到一系列社会公平问题，还关系到社会资源的未来或潜在的分配或配置。教育考试与人事考试都是社会机会和资源分配的依据，但这两种方式有很大的不同。人事考试通常是社会资源的现实分配的依据。教育考试既是现实的社会机会分配的方式，又是潜在的社会机会和资源的分配方式。这就意味着教育考试公平的极端重要性。

## 2.2 高考公平的内涵及其政策安排的现实意义

### 2.2.1 高考的概念与本质

什么是高考？按照教育部正式文件的规范化叫法，高等学校招生全国统一考试，简称高考，特指普通、成人高等学校高等招生全国统一考试<sup>②</sup>。通常情况下，我们讲高考就是普通高等学校招生全国统一考试（本文研究也限于普通高考，以下简称高考），如果没有全国性统一高考，就不能称之为高考，也不足以成为社会问题。创建于 1952 年的统一高考制度，尽管几经波折，但仍因其公平、高效等优

<sup>①</sup> 江畅.论教育考试公正的内涵与实质[J], 湖北招生考试, 2007 (10).

<sup>②</sup> 2008 年高等学校招生全国统一考试考务工作规定[C], 教育部考试[2008]1 号文件。

点沿用至今，并在国际上享有很好的声誉，汉语拼音“GAOKAO”已经成为拉丁语系的专有名词。<sup>①</sup>在此之前，就有各个高校的招考，文革后期推荐工农兵上大学，个别大学也有类似的考试，不过不叫高考，因为没有统一性。当然有留美学者撰写《“高考”在美国》的论著，那一定要加引号，因为它不是我们严格意义上的高考。高考是一个特指名词，我们的高考“特”在哪里？“特”就特在绝对的高度统一性，不仅高考时间全国统一，试题在很长一段时间全国统一一套，考试组织全国统一行动，而且高校招生录取由政府统一组织实施，包括各种类型的特殊招生、单独招生、自主招生等，基本上都要以高考成绩为最重要的甚至是唯一依据，即使是个别不需要高考成绩的招生也要统一到省级招办办理录取手续。因此，这里研究的“高考”是个广义的概念，不仅仅是指统一考试，涵盖了高校招生各个流程的一整套运行体系，包括考试与招生的政策、制度、运行机制、各主体之间的关系，以及与之相关的内容都将成为我们研究的对象。尽管这样，我们仍是把高考作为一种选拔性考试制度来研究，其派生和延伸的相关问题并不影响我们对高考本质属性的把握。

讲到高考的本质，我们不得不从考试谈起。考试是一定组织中的考试主体根据考试目的的需要，选择运用有关资源，对考试客体某方面或诸方面的素质水平进行测度、甄别和评价的一种社会活动<sup>②</sup>。据目前已有的文献资料来看，“考试”（examination）一词在西方源于古希腊语，最早见于公元前4世纪唯心主义哲学家柏拉图（Plato）的《理想国》，提出以考试方法鉴别人的职能发展水平。中国关于考试的最早记载可见于约公元前二千年左右尧选舜接班人的传说。关于考试的起源，中外学者各执一词，并无一致结论。一般认为，人类考试起源于原始社会蒙昧时代或末期。我国学者廖平胜在创建“考试学”的研究中提出，“中国考试活动起源于‘山顶洞人’时期先民对新生一代的实践性观察”。亚太地区的学者认为，考试与教育是同时产生的，有教育便有考试。考试产生的基本前提是，社会成员的身心素质上存在个体差异，而且具有可测性。由于社会出现了分工，要使分工达到最佳效果，首先要甄别个体差异极其程度，也就有了考试的需要。因此可以说，考试的本质，就是甄别社会成员的个体差异及其程度。甄别个体差异同时也是考试的一种功能。考试的功能是在社会发展过程中得以拓展的。当社会出现强制性分工，特别是出现了“劳心者治人，劳力者治于人”之后，“劳心者”成为几乎所有的人生目标。人们在奔竞这一目标的过程中，必然也要接受竞争的淘汰。因而，考试在甄别个体差异的同时，又要选拔出合格或合适的人才，或者说淘汰出不合格者。考试的选拔功能由此而生，并逐渐成为与甄别功能同样甚至更为重

<sup>①</sup> 张敏强.实施“高考制+申请制”并行运作的高考招生改革构想[J], 中国考试, 2008 (2).

<sup>②</sup> 廖平胜.考试学原理[M], 华中师范大学出版社 2003.7.

要的一项功能（甄别和选拔也常被当作考试的类型加以区分）<sup>①</sup>。基于竞争的考试选拔功能之产生，是推动考试并由此推动社会发展的一个关键因素。特别是科举制度建立后，考试的选拔功能被统治者发挥得淋漓尽致。1300 年的科举所带来的，不仅仅是滴水不漏的完备制度和近乎惨烈的考场竞争，也形成了一种重视考试和重视教育的文化传统，这种传统已成为一种“基因”根治在中国人的灵魂深处。也正是这种“基因”的作用，中国内地和中国台湾在 20 世纪 50 年代初相继建立了高校统一招生考试制度。此后，中国内地又陆续建立了统一的成人高考制度和硕士招生考试制度、自学考试制度、国家公务员考试制度，以及各种行业性资格证书考试。相对于其他水平性考试，高考作为一种选拔性考试是为“择优录取”服务的，“优”者即可入学，反之则遭“淘汰”，竞争的结果是“残酷”的，这是由高考的社会本质决定的。从制度体系的视角看，高考的本质功能是为高校选拔人才，高考制度是建立在甄别个体差别基础上体现公平取向的高等教育入学机会的分配制度，是高等学校入学制度的总和。

### 2.2.2 高考公平的涵义及基本原则

考试是实现社会公平、扩大民主的一种手段，而公平又是规范考试行为的基本准则，是理性社会和政府为追求规范有序竞争所作出的必不可少的价值选择。在知识改变命运、教育改变命运的今天，入学机会公平是教育公平的起点，是人们获得平等竞争机会的重要途径。随着人们对高等教育的需求日益旺盛，以及民主法治观念和维权意识逐步增强，高考的公平诉求越来越强烈。由于高考外延的复杂性，高考公平既体现考试公平的共性，又不同于一般的教育考试公平。这种公平价值取向对高考的基本要求是，考生在高考活动中应享有同等的权利和待遇，招考主体对考生评价和选拔必须公正。具体有四个方面的含义：

**1、机会分配的标准统一、合理。**由于高等教育属于准公共产品，不能完全由社会保障，获得准公共产品必须存在竞争<sup>②</sup>。市场经济条件下的竞争应该是完全平等的竞争，任何个人和组织都不得享有竞争的特权。萨托利提出“平等进入就是在进入和升迁方面没有歧视，为平等的能力提供平等的进入机会<sup>③</sup>”。因此，每个学生进入高等教育都应有着同样的条件，不应因地区、成分、阶层的差别而不同，应该按统一的标准进行分配，不能有双层标准。然而，每一个标准的设立都意味着有一部分群体被排除在外而导致资源获得上的差异。公平并不意味着无差别和绝对的平等，关键是这个分配标准是否相对合理。根据世界银行确立的两个公平原则，高等教育入学机会的分配应当依据个人的努力及才能的结果，而不应当受到考生出生地、家庭背景及所拥有的社会关系等因素的影响；同时要避免绝对的剥

<sup>①</sup> 郑若玲.“考试社会”解析[J], 中国考试, 2008 (5)。

<sup>②</sup> 任荣.论社会主义市场经济条件下的教育公平[D], 华中师范大学硕士论文, 2003 年。

<sup>③</sup> 萨托利.民主新论[M], 东方出版社 1993 年版。

夺，即避免不利群众不能分享高等教育发展所带来的机遇，因为从机会到结果的途径往往是扭曲的，有些人即使享有公平的机会，但他们的努力往往事与愿违。因此，不仅要摆脱各种因素的影响，真正依据学术标准平等地分配教育资源，还要采取有效措施保障不同群获得高等教育机会。

**2、参考者的权利平等。**我国《教育法》明确规定：公民不分民族、种族、性别、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。这是一项公民神圣不可侵犯的权利，任何组织和个人都不能剥夺，也不受任何条件的限制，高考制度设计的本旨也在于此。人们参加高考，接受国家挑选，或者通过高考获得接受高等教育的机会，这本身就是一种基本权利，也是受教育权的具体体现。因此，保证考生报考权以及参加考试、录取等全过程的各种合法权益，是高考公平的前提和基础，也是最终能够实现公平的根本保障。高考考生的权利平等主要体现在两个层面上：第一是报考权利平等。凡符合规定报考条件的人，都有报名参加高考的权利，不受男女性别、所属种族、家庭出身、居住地区、宗教信仰、风俗习惯等条件的限制，这是最起码的权利保证。第二是高考竞争全过程的各种权利受到保障。每一位参加高考的考生（包括相关人）都应当有充分的知情权，在选择学校、专业和考试科目上有根据自身发展需要进行选择的自主权，有让考生进行利益诉求和维护的表达权、申诉权和监督权等。

**3.考录程序公正、透明，竞争环境公平、有序。**高考公平的实质是规则和程序公正，而非结果公平。在规则和程序面前人人平等，这是考试相对其他选人办法具有不可比拟优越性的根本所在。高考具有择优选拔的本质功能，竞争激烈程度和社会关注度更高，对程序和规则的公平要求主要有：其一，考选规程科学、规范，面临的实施环境有利。参加同类同次考试的考生，其应试的程序和规则必须同一，并在大体相同的应试场所接受测试，规程执行的秩序井然，竞争环境健康有序。参加高考的同一群体的考生，其竞争的条件公开、规则同一、机会均等。其二，测试内容公平。所设考试内容，对于参加同类同次考试的考生，应有同等作答机会和基本相同的答题条件，不致因考生文化背景的不同，而造成作答机率的严重失衡。其三，考试成绩的评定公正，价值同等。对考生成绩的评定，按规定的评分原则和标准进行，尽可能降低主观因素的不利影响，有效防止弄虚作假。所评定的分数或等第，必须与考生作答结果的实际水平相一致，考生成绩的信度和效度高。凡成绩相同的考生，应享受同等待遇，其成绩具有同等价值，真正做到成绩面前人人平等<sup>①</sup>。其四，录取过程公平、公正、公开，考生对录取结果基本满意，高校招生的公信力高。

**4.高考产生的作用促进公平。**高考作为实现人的社会化和人的价值需求的重要

<sup>①</sup> 廖平胜.考试学原理[M], 华中师范大学出版社, 2003.7。

机制，其功能不仅仅局限于教育，还有政治功能、社会功能、文化功能等，对维护社会公平、维护社会稳定、促进社会流动等都具有十分重要的作用。高考通过其遴选、甄别以及间接引导等作用的发挥，促进教育公平和社会公平，主要是三个方面：一是保证考生入学机会和竞争起点的相对公平。教育公平是社会公平的基石，而入学机会公平是教育公平的起点，是人们获得平等竞争机会的重要途径。高考让每一个高中毕业生，不论种族、年龄、性别、家庭地位等，都能在同一起跑线上竞争，最后让分数说话，在一定程度上保障了教育机会的均等和权利的平等。二是促进社会资源优化配置。通过高考将受教育对象适当分流，既使受教育者享受到合理的教育资源，又使国家能根据不同需要培养不同类型的人才，满足了经济社会对不同类别劳动力的需求，使有限的教育资源发挥出最大的效益，这对纳税人和全体社会成员来讲，就是公平的很好体现。三是引导中小学实施素质教育，为学生提供多样化、个性化的教育服务，照顾了不同类型学生的发展条件、个性特征及潜能发挥的需求，实际上就是从更高层面上保证差异公平。

从一定意义上说，考试是竞争的产物。考试公平既是一个现实的课题，也是一个历史的主题。公平与效益的矛盾冲突永恒存在，人们总是在权衡两者利弊的情况下作出价值选择，这也是推动考试不断进步和发展的源动力。因此，高考在追求公平价值的过程中也必然面临历史的抉择。在高考公平的理论和实践中，应遵循以下原则：

**其一，能力原则。**能力原则是社会公正的重要原则之一，综合现有公正理论的观点，可将社会公正的原则大致归纳为五条：品德原则、才能原则、需要原则、平等原则和贡献原则。高等教育入学机会的分配，首要的标准就是能力的因素。作为高等学校的招生入学考试制度，高考最基本的职能就是为高校选拔大量德、智、体全面发展的优秀生源。由于对德育和体育的考核难以精确量化，所以对智育的考核也就成为主要方面，能力因素就通过公平客观的考试而外化为考试分数。在国际上，《世界人权宣言》也规定了“高等教育应该依据成绩而对一切人平等地开放。”这也是突出了高等教育选拔中的能力因素。从历史上来看，“文革”中以阶级身份的政治标准取代了文化考试的能力，以推荐制取代了考试，对中国高等教育事业的发展造成了重大的损失，贻误了整整一代人的发展，教训之深刻，自不待言。总之，在高考制度中，能力原则是最基本的原则，尽管能力在某种程度上具有偶然性的成分，但在入学考试中所发挥的无可替代的作用却是应该充分肯定的。虽然考试并不能完全区分一个人才能的高下，但在考试这一程序公正的前提下，分数却又是不得不依据的入学标准。

**其二，平等原则。**平等原则是具体指公民身份平等的原则。因为高等教育属于非基本权利，在现代社会中，人人具有竞争非基本权利的平等机会，也就是说，虽然不可能使人人都有接受高等教育的机会，但是参与竞争高等教育的机会平等

的权利却是人人共享的。罗尔斯也认为，公正的社会应该是在对才能开放的前途的基础上，再加上机会的平等原则的限度。也就是说，在具有相同禀赋和能力的前提下，对高等教育入学机会的竞争不应该受经济和政治等制度因素和偶然因素的影响。在民主社会，高等教育不应该只是少数知识精英或统治精英的特权，而应该对所有公民平等地开放。然而，平等原则除了平等对待之外，还有比例平等的涵义。所谓比例平等的原则，依照萨托利提出的平等分配的相关项，需要、品德、才能和贡献又可将其细分为四个具体的原则：1、依据需要的比例平等；2、依据品德的比例平等；3、依据才能的比例平等；4、依据贡献的比例平等。对于高考制度确立下的平等原则，主要是基于能力基础上的比例平等。当前看来，由于各省市适龄人口、教育发展程度以及高等教育发展的规模还存在较大差异，各地区处于相同能力层级的考生其绝对能力并非对等，现行高考制度确立下的招生行为，在面对高考信息的非对称性、经济能力的非均衡性以及个人偏好选择的差异性，这些必然使得高考制度的运行在很大程度上处于多因素性决定的动态博弈过程。由此，基于能力基础上的比例平等原则也应引起足够重视，使教育资源在不同地域之间实现对平等入学权利的保障，从而确保高考共同体中的所有考生都具有平等的考试机会和入学资格，真正意义上践行高考制度的公平公正的原则。

**其三，补偿原则。**教育资源配置的补偿原则关注受教育者的社会经济地位的差距，并对社会经济地位处境不利的受教育者在资源配置上予以补偿。这样配置教育资源是不平等的，但却是公平的。亚里士多德提出：平等地对待平等的，不平等地对待不平等的。这句话所体现的就是补偿原则。该原则与罗尔斯的差别补偿原则是一致的，即只允许那种能给最少受惠者带来补偿利益的不平等分配，任何不平等的利益分配都要符合最少受惠者的最大利益。高考的补偿原则主要是指在实行了能力原则和平等原则的基础上，对经济、文化和教育落后的地区提供某种形式的补偿和矫正，以使这些处境最不利者享有与其他群体基本相同的入学权利。在具体的高考政策中，补偿原则主要体现在对少数民族和落后地区实行入学的优惠政策，包括降低入学标准和扩大入学机会等措施。世界各国对少数民族或落后地区的教育政策也大多是遵循补偿原则而实行的。<sup>①</sup>

### 2.2.3 高考公平政策安排的现实意义

**1. 构建和谐社会的题中应有之义。**党的十六大以来，党中央从中国特色社会主义事业总体布局和全面建设小康社会的全局出发，提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等重大战略思想。科学发展观就是坚持以人为本，实现全面协调可持续发展。社会主义和谐社会的总体要求是：民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处<sup>②</sup>。推动科学发展、促进社会和谐是发展

<sup>①</sup> 李立峰.高等教育入学制度公正的原则探析（未公开发表）[Z].

<sup>②</sup> 十七大报告学习辅导百问[M]，党建读物出版社、学习出版社，2007.10.

中国特色社会主义的基本要求。促进社会公平和正义，是构筑社会主义和谐社会的一个重要基础。教育公平是社会公平的基石，没有教育机会公平，就谈不上社会公平。而入学机会公平又是教育公平的起点和核心环节。高等教育是人生教育最重要的阶段，而高考则起着高等教育入门券的作用。因此，高考更需要具有公正的品格。在某种意义上，可以说公平公正是高考的灵魂，也是高考的基本价值所在。可以从三个方面来理解：首先，在中国当前的现实中，高考具有决定——至少是在一段时间中决定考生的命运的功能，通过高考接受大学教育，在当前我国社会不仅是个人而且是家庭实现社会升迁的主要途径之一；其次，改革开放之后，我国社会分化加剧，不同利益集团与利益阶层已经形成，这些利益必须有合理的转换，否则会引发对抗生矛盾，造成社会的动荡，通过高考接受高等教育，作为个人与家庭改变社会身份与地位的重要途径，正是这种合理有序转换的一个重要渠道与保证；再次，在信息社会，国家之间的竞争更多地是综合国力的竞争，是科技与人才的竞争，如何将相对而言更有培养前途的青年选拔出来，根据不同的水平，进入不同层次的高等院校学习，不仅事关如何更好地发挥高等教育资源的效益，更关系到人才培养和国家的繁荣与发展，民族的未来等，这些必然要求包括高考在内的各种选拔机制的客观与公正，必然会引起社会的高度关注。<sup>①</sup>

2. 推动政治文明的必然要求。党的十七大报告把“加强公民意识教育，树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念”，确定为发展社会主义民主政治的一项重大任务，这标志着我国政治文明建设将进入一个新阶段。实现社会主义民主法治、自由平等、公平正义就必然提出符合我国国情的发展路径、制度安排和政策设计，就必然会创造出有利于激发发展活力的新机制、新方式、新途径。实现高考公平是体现民主法治、自由平等、公平正义等精神的政治文明建设的重要内容，也是教育领域进行政治文明建设的具体实践。一方面，体现公平取向的高考制度和教育制度的改革，是实现民主法制、自由平等、公平正义的具体实践探索。改革开放以来，高考制度在各种谩骂和批评声中艰难前行，人们抨击高考“指挥棒”是“应试教育”、“扼杀人性”和“片面升学率”的祸根。事实上，高考矛盾背后有着许多利益的冲突。随着市场经济体制的建构，社会利益主体逐渐分化和趋向多元。这些利益的多元化体现在不同层面，有个体、群体、团体和组织利益并存的多元层面，有弱势群体、团体和强势团体、群体利益并存的多元格局，还有眼前利益和长远利益、地区利益和国家全局利益并存的多元方面。顺应这种多元利益的要求，建构一种科学合理的机制平台，让不同的利益主体将其利益要求表达出来，在相互平等和相互尊重中实现对话、对谈、听证以及协商和论辩，从而充分保证高考制度利益的代表性，使高考制度改革最大程度地满足不同利益

<sup>①</sup> 赵炎秋.高考公正面面观[J], 中国考试, 2008 (6)。

主体的偏好，确保高考制度的出台以“利益相关者的共识”为合法性基础。另一方面，高考公平的实践有利于培养公共精神，走向公共理性。中南大学李建华教授在《论执政党伦理的理性基础》中指出，国家权力的功能从统治到管理再到服务的发展与变革，表明国家正在不断向其本质回归，走向公共服务的历史必然性。

“国家权力要真正为公共利益服务，一个必然的前提就是国家机构与制度的设计与建构中浸润着公共精神，也是意味着公共利益将会成为国家与政治制度设计的唯一的价值取向。”<sup>①</sup>高考制度应由单一的为高校选拔人才转为面向社会、服务社会以及促进社会人力资源优化的手段，这其中以服务考生权益为本质目标。在公共服务理念的导向下，政府及公共管理者以服务社会的价值理念作为高考制度变革和完善的治理依据；高校以服务考生的价值内涵作为高考录取和选拔优秀考生的运行依据。实际上，通过相应制度安排，使服务观念成为贯穿于整个制度体系的基本精神，实现对权力和法律的制度统合，从而造就出权力观念、法律观念从属于服务价值的客观基础<sup>②</sup>，这将是现行高考制度变革和重建的重要逻辑起点。

**3. 教育发展本位回归的现实选择。**党的十七大报告指出：“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础”。中央也提出把坚持教育公益性、促进教育公平作为国家基本教育政策。前些年，理论界和实践界过于强调教育对促进经济发展的作用，这进一步偏离了其教育的本位，带来了一系列的相关问题。依据教育部在1999年新一轮高考改革方案中所提出的“三个有助于”的原则，即有助于高等学校选拔人才、有助于引导中学实施素质教育、有助于扩大高校办学自主权，当我们站在宏观的向度检视这一原则，不难发现，这只是站在学校及管理者的角度强调高考的教育功能，仅仅突出其功利性的一面，而忽视其公益性的一面。近年来在强化政府的教育公平责任的大背景下，把教育的公益性摆到了十分重要的位置，这是对人的自身关怀的一种理性回归。作为教育重要环节和手段的高考，其价值取向也应该回到维护公平和促进人的发展上来，而不应该沦为教育机构及其他利益集团实现各自目标的工具。本质而言，高考改革就是要坚持以人为本的核心价值取向。这至少包含公平公正和个性发展两个相互矛盾的范畴：一方面，由于高考的统一性和“一刀切”问题，往往抹杀了人的个性发展；另一方面，在诚信体系和监督机制不完善的情况下，追求个性发展的考试又容易成为少数人利用特权谋取私利的“空隙”。但是，辩证地看，公平公正(equity; fairness)是个性发展的前提和基础，一个连基本权益都得不到保障的人根本谈不上个性发展。因此，从现阶段来看，高考改革的价值追求只能是“公平优先，兼顾个性发展”。

<sup>①</sup> 李建华.伦理学与公共事务[M],湖南人民出版社,2007.4,第112~127页。

<sup>②</sup> 张康之.公共管理伦理学[M],中国人民大学出版社,2003年版,第21~25页。

## 2.3 高考制度变迁的公平取向及基本走势

### 2.3.1 追求公平公正：我国高考制度变迁的主旋律

中国是考试的故乡，也历来是一个考试大国。<sup>①</sup>从公元前 165 年西汉汉文帝首次举行书面策试算起，考试已有两千多年的历史。在这漫长的发展过程中，考试经历了许多变革。回顾这些变革，不难发现贯穿始终的主旋律——追求公平。无论是汉顺帝时期左雄改制所实行的“诸生试家法，文吏课笺奏”，还是曹操的“唯才是举”思想、曹丕时期实行的“九品官人法”；无论是科举制度的建立，还是 1300 年间有关科举利弊存废的数次高层争议或改制，那大大小小惨烈的科场案，那独具匠心、崇高威严的有形的贡院建构，那滴水不漏、圆润周详的无形的科场规制，无不围绕“公平”二字做文章。帝制中国之所以从门第社会走向科举社会，其背后即有极其深刻的社会文化根源——摆脱人情请托困扰，追求社会公平正义。从历史上看，以选拔官吏为主要目的的科举考试，相对于任人唯亲和官僚世袭制是一个历史的进步，它既为不同出身的人跻身于仕途提供了一条狭窄的通道，又有利于统治者网罗人才、巩固统治。所以，它于隋朝经产生历经千余年而不衰，直到封建制度趋于衰亡、西学东渐，才被应时运而生的近代学校考试制度所取代。

清朝末年，取消科举制后我国开始引进西方的学校教育制度。由于当时国家贫穷落后，学堂数量极少，且各学堂的性质、层次、规模差异较大，只能采用单独招生考试的办法。新中国成立后，随着教育事业的迅速发展，各高校招生逐步由分散走向联合，将各高校招生考试中具有共性的部分统一起来，以达到高效、公平的目的<sup>②</sup>。在此基础上最后上升到国家考试的层面，1952 年教育部正式决定在全国实行统一高考。“文革”期间，高考被当作封、资、修的东西受到批判而取消，高校招生考试代之以推荐方式，结果不仅大大降低了生源质量和高校质量，造成了教育的大倒退，而且为上大学“开后门”打开了方便之门，严重损害了教育公平。文革后的 1977 年，面对百废待举、百业待兴的局面，复出不久的邓小平选择在教育这个“重灾区”开始拨乱反正，其中一个最重要的举措就是恢复高考，迅速在全社会掀起了读书学习的热潮，使教育转入了正轨。高考在被废止了 10 年之后终于得以恢复，反映了人人享有教育资源的价值观，反映了社会的理性和进步，这不是简单地恢复了考试制度，而是社会公平与正义的重建。尽管高考的种种弊端一直被人们所诟病，人们对高考也是爱恨交加，但因为其遵循“分数面前人人平等”的公平竞争规则而令人难以割舍。从一定意义上讲，现行高考制度是历史发展中历经选择与洗礼后的文明传承，是社会发展客观规律的要求，仍具有旺盛的生命力和不可替代的作用。

<sup>①</sup>郑若玲.“举国大考”的合理性，恢复高考 30 年[C]，中国传媒大学出版社，2007。

<sup>②</sup>邹卓鹏.论高考的价值取向[J]，中国考试，2006（9）。

恢复高考 30 年来，高考制度演变的基本轨迹大致是：1978 年高等学校招生实行全国统一命题、由省市自治区组织考试、评卷；1985 年实行高考标准化改革方案，并首先在广东试验；1991 年进行“三南”（湖南、云南和海南）科目改革；1993-1997 年为克服“双轨制”的弊端、特别是“分不够、钱来凑”的现象，全国普通高校招生计划全部实行并轨，不再分国家任务、委托培养、自费生三种计划形式；1999 年教育部决定高校大幅度扩招，开始推行网上录取方，一些地方逐步采用网上阅卷等现代手段；2000 年春季高考开始试点；2001 年江苏省 3 所高校率先实行“自主招生”试点工作，教育部决定对招生对象进行改革，报考普通高校的考生年龄、婚否不再设限；2002 年 3+X 科目设置方案在全国全面实行，广西实行本专科高考分考，但只实行了一年；2003 年教育部决定将高考时间从每年的 7 月提前至 6 月以避开高温和洪水季节，同时允许香港高校在内地自主招生，优质生源的竞争开始激烈；2004 年，高考分省命题增至 11 个省；2006 年教育部批准复旦大学和上海交通大学进行自主招生面试录取的试点，随后在中南大学开展综合评价试点；2007 年四省区实行新课程改革后的新高考方案。<sup>①</sup>

据统计，近 30 年来至少有 14 次大的改革，若细分并加上各地的试验起码达 30 余次之多。总体看来，凡是体现尊重考生权益、维护公平公正的，象取消年龄、婚否的限制，调整考试时间，依托现代科技进步的考试标准化、网上录取、网上阅卷等，都取得了较大的成功，普遍得到肯定；那些违背了公平原则，或未能有效防止破坏公平因素的改革，如“双轨制”、保送生制度等，引发的问题重重而广受质疑，甚至要被“扫进历史的垃圾”；有些改革轰轰烈烈转眼间却成“过眼烟云”，或经过曲折和反复又回到原点，像春季高考、本专科分层考试等，这些“改不动”的恰恰是反映多数人希望保证高考公平性的部分，说明有其存在的必然合理性<sup>②</sup>；一些对考生利益触动较大容易引起公平问题的，如涉及考试科目、内容、方式等制度性改革，稍有变动或处理不妥，就会产生强烈的社会反响。高考之所以备受关注，是因为它作为一种崇高的、具有可信性的正义程序的执行过程，最为公平和有效，人们对其寄予极高的期望。人人享有参与高等教育和社会资源竞争的公平机会，是高考制度存在的根基，也是改革的基本取向。随着民众民主意识的觉醒，公平意愿也越来越被强化和凸显。在高等教育矛盾突出的情况下，确保教育机会公平以及由此带来的社会公平仍乃第一要务。可见，高考的存在不仅有坚实的社会基础，而且应在维护公平方面更加有效地发挥作用。

### 2.3.2 在统一中走向公平：国际社会高考变革的总趋势

世界各国因政治、经济、教育发展水平、文化传统不同，在高校招生考试制度选择上各有差异，但无论采用高中毕业考试成绩，还是另举办招生考试，统一

<sup>①</sup> 恢复高考 30 年[C]，中国传媒大学出版社，2007。

<sup>②</sup> 刘海峰.高考改革的回顾与展望[J]，教育研究，2007（11）。

考试已成为许多国家或地区大学入学的重要环节。美国虽然没有全国统一的高中毕业考试，但却有全国基本统一的两种大学入学考试，即“学术评价测验”(SAT)和“美国大学测验”(ACT)，作为大学招生的重要依据之一。法、日、韩、新加坡等国的高校招生考试则由政府所属的考试服务机构统一承办<sup>①</sup>。从 20 世纪世界各国高校招生的宏观情况来看，从分散走向统一是一个大趋势，其间存在一定的规律性。<sup>②</sup>巴西自 1972 年开始实施全国统一入学考试，日本 1979 年起实施全国共同第一次考试。有的学者说，因为中国 20 世纪 50 年代初期学苏联的计划经济，在招生方面就实行了统一高考。实际上 20 世纪 50 年代，前苏联并没有实行统一高考，在 20 世纪 90 年代末以前，俄罗斯一直是各校单考。为整治高校招生腐败，扩大贫困生的入学途径，提高生源质量，2001 年 4 月，俄罗斯成立具有联邦主体性质的国家考试委员会，教育部也成立了专门的统一测试中心，采用统一测试成绩作为许多高校招生的条件。可见，统一招生考试是高校发展到一定规模和程度的时候才出现的，是招考制度发展到较高阶段的产物。从分散走向联合、统一，以达到高效、公平和具有可比性，是考试制度发展的内在要求。

承认统一高考存在的客观必然性，并不意味着统一高考制度至善至美。实际上，统一高考制度的最大优点和缺点体出现在“统”字上。因此，兼顾统一性和多样性是高考改革的发展方向。随着高等教育大众化进程的加快和终身教育体系的构建，高等教育的集中性也被打破，考生将来自各种年龄段和各行各业。高考若不“与时俱进”，“统一”的优点则可能逆转为其生命力的扼杀者。总体而言，世界高等教育正在趋同存异，在高校招生统一考试的国家或地区，特别是考试竞争激烈的东亚国家和地区，随着高等教育大众化的发展，入学机会的增多，开始扩大高校和考生的选择权，实行入学方式的多元化。韩国从 2005 年学起，在“大学修学考试”的基础上，增强大学的自主性，使选拔方式多样化。弥补统一考试的缺陷而进行的多元化招生改革尝试，并非走到完全不进行统一考试的另一个极端。统一高考尽管存在偏重共性测量等不足之处，但能够在较大范围内为各校提供衡量考生文化水准和能力的标准尺度，具有可比性；可节省人力、物力、财力和时间，提高入学选拔的效率与信度，减少因经济因素和招生舞弊所衍生的考试不公平现象。高考制度总的发展趋势是朝着既有统一考试成绩，又有各校单考成绩的复合型考录模式的理想化方向发展。

## 2.4 坚持高考公平价值的理论依据

<sup>①</sup> 刘海峰.高考改革的统独之争[J], 教育发展研究, 2006 (11).

<sup>②</sup> 陈丽华.比较的视角：改革统一高考之构想[J], 湖北招生考试, 2007 (3).

### 2.4.1 公平正义理论

什么是教育公平、高考公平，怎样判定公平公正，都要受到一定哲学观的指导。对正义的概念阐释，查士丁尼概述为：“正义乃是一种使任何人获得其所应得的东西的不间断的永恒的意志。”<sup>①</sup>罗尔斯是从个人自由出发来论述正义范畴和原则的。他认为个人都在追求一些基本的善或价值，个人必须通过社会合作、社会结构来实现这些基本善。那么社会如何分配这些基本善呢？必须按照社会正义原则来进行。正义的基本原则又是如何形成的呢？是通过社会契约。自由个人在原初状态及其“无知之幕”（veil of ignorance）下所能选择的正义观念是：“所有的基本善（自由与权利、收入与财富、自尊的基础）都要平等地分配，除非对其中一种或所有价值的一种不平等分配合乎每一个人的利益。这个正义观体现为两个正义原则。第一个正义原则：每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利（平等自由原则）。第二个正义原则：社会的和经济的不平等应这样安排，使它们①在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益（差别原则）；②依系于在机会公平平等的条件下职位和地位向所有人开放。”<sup>②</sup>从查士丁尼到康德和罗尔斯，他们对正义内涵和原则的理解在实质上是一致的，他们都强调正义的基本要素以及个人在社会合作中个人自由能够得以并存、协调的条件。<sup>③</sup>通过以上理论的阐释和分析，不难发现，高考坚持公平的价值导向是合乎正义的本质内涵的。我们强调高考的公平公正，这是不同于社会的公平公正，社会层面的公正更多的是关注财产或资源分配上的正当性与合理性，而高考层面的公正不仅仅是关注资源与权利的分配，更多的还应关注个体的独立发展，也就是说，高考的公平取向不仅仅是基于集体利益的群体公正，也是建基于个体利益的个体正义。

### 2.4.2 公民资格理论

公民资格，英译为 Citizenship，国内较通常的译名是公民权。公民资格理论的先驱马歇尔（T. H. Marshall）在《公民资格与社会阶级》（Citizenship and Social Class）一文中，将公民资格细分为三部分：公民的（Civil）、政治的（Political）、社会的（Social）。当然，这三部分都包含权利与义务的双层含义，但他更多的考察是以权利方面的发展为主线，并形成公民权利、政治权利、社会权利的说法。公民资格理论主要以英国的历史和经验来解释英国福利国家的发展，正如 T. H. 马歇尔所述，现代社会公正的发展动力是公民资格自然演进的结果，“福利国家正是一个长期的公民权（即公民资格）演进过程所达到的最高峰”<sup>④</sup>。作为中间道路学

<sup>①</sup>戴维·米勒. 布莱克维尔政治学百科全书[M]，北京：中国政法大学出版社，2002年版，第408页。

<sup>②</sup>罗尔斯. 正义论[M]，北京：中国社会科学出版社，1988年版，第292页。

<sup>③</sup>刘进田. 公共正义与和谐社会的构建[J]，社会科学辑刊，2007年第1期。

<sup>④</sup>苑涛. 欧洲社会福利理论中的中间道路学派及其影响[J]，南开学报，2000年第2期。

派的 T. H. 马歇尔更主张把资源的再分配同公民的社会权利联系起来，认为福利国家扩大了公民资格中权利的范围。T. H. 马歇尔一直试图阐明公民资格与社会不平等之间的联系，并以教育等政策为例，来考察个人社会权利和集体社会权利之间的平衡问题，指出“教育选拔过程中，由于提供给孩子们的受高等教育的机会有限，建立在能力和家庭背景基础上的不平等也随之出现了。”<sup>①</sup>沃尔泽的公民资格理论核心在于将公民看作一个受特定传统决定和对社会意义达成一致的特定社会的平等成员。由此我们得出以下延伸：公民资格是一个有确定边界的杜撰政治共同体的成员资格，是该共同体成员获得稀缺性资源的基本途径。公民资格是经由社会——政治共同体承认并写入法律的普遍性权利，并且向全体公民实行。此外，公民资格的本质意义就是平等，也就是某一共同体公民资格中的所有人都具有平等的待遇。高考作为当前国内人才选拔的重要机制，对于任何符合有关规定的普通考生，都有参与竞争的资格和机会，如果剥夺了这种资格和平等待遇，那就是在高考共同体公民资格边界以外的二等公民。因此，高考的公平原则主要是指公民身份平等的原则。

#### 2.4.3 公共服务理论

政府究竟应该扮演什么角色，从国家诞生之日起，这个命题一直困扰着人们。从“单纯守夜人”到“必要的恶”，从“经济自由至上”到“政府宏观干预”，从“划桨”到“掌舵”，人们一直试图在政府与市场的不同组合中寻求最佳平衡点，但结果总是随着新生问题的层出不穷而付出不可预知的代价。传统公共行政理论无法真正解释“政府失灵”的相关日益严重问题，人们在此基础上也更加意识到庞大的官僚体制并非是政府提供有效的公共产品和公共服务的唯一机制，在这个大背景下，西方一些国家在 20 世纪 80 年代掀起了一场“政府再造”(Reengineering Government)、“重塑公共部门”的新公共管理运动浪潮。新公共管理者倡导引入企业竞争机制，借用市场力量改造政府，重视“顾客意识”导向和实际结果产出导向，从“划桨角色”转向“掌舵角色”，建构一个顾客服务型、任务导向型、分权参与型、防范预防型的现代化企业型政府。登哈特夫妇更是从“新公共服务”的全新视角为我们展现一个完全融合公民个体利益和公共集体利益的全新理念。<sup>②</sup>众所周知，政府是人类文明化的产物，是人类在无政府状态下无法建立起有序的公共生活而作出的理性选择。洛克曾在《政府论》中经典演绎政府的起源，“政府产生、存在的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务以及创造具有公益精神的意识形态等。”<sup>③</sup>政府的公共性和服务性目的实施主要是为了寻求公民的公共利益最大化。从公共事务的角度来看，高考制度的改革和完善都应以公共服务的

<sup>①</sup>蒋勤.公民资格与全民福利—T. H. 马歇尔公民资格理论述评[J],《理论探索》,2003年第1期。

<sup>②</sup>珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B 登哈特. 新公共服务：服务，而不是掌舵[M]，北京：中国人民大学出版社，2004年版，第 40-41 页。

<sup>③</sup>祝灵君、聂进. 公共性与自利性：一种政府分析视角的再思考[J],《公共行政》，2002年第3期。

理念为终极价值所在，这是有别于传统制度设计和安排的控制导向和管理导向的理念。“新公共服务”正好为我们提供这样一个框架：在审视传统公共行政理念和“新公共管理运动”所倡导的价值导向之后，这种全新的价值观正好为我们重新构筑政府、高校与考生之间的关系提供有益的借鉴视角。

#### 2.4.4 协商民主理论

滥觞于古希腊的协商民主在 20 世纪中后期得以复兴，并随着毕塞特在 1980 年所撰写的《协商民主：共和政府的多数原则》一文而得以重现和焕发生机。从相关检索资料来看，学界当前对何谓“协商民主”并非完全达成共识，概述而言，主要体现为以下几大主流观点：第一种认为：“协商民主是一种通过公开讨论做出决策的民主体制”<sup>①</sup>，它强调政治决策的合法性基础是“利益相关者的共识”——这种“利益相关者的共识”是在平等对话和充分协商的过程中形成的，并构筑了政治决策的最低限度的合法性基础。<sup>②</sup>第二种认为：协商民主是应对社会多样性和多元化的现实而产生的一种社会治理形式。作为这种特殊的治理形式，协商民主正是期望借助于充分沟通和平等对话的方式来促成社会达成最低限度的共识。第三种认为：“协商是一种联合性社会活动，这种活动的主旨在于通过对话而实现理性的相互交换”<sup>③</sup>，所谓的协商民主，则是基于这种理性的成功交换而形成的一种决策模式，协商民主的意义在于谋求“公意”而不是“众意”；是旨在创造而不是发现或者聚合公共利益。<sup>④</sup>这种作为决策模式的协商民主，一般表现为包容性、理性与合法性。协商民主的“理性对话”和“政治参与”，能够有效地推动权力秩序的合理化和规范化，并确保公共政策的出台和制度的实施更加合理化和人性化，从而实现政府的“善政”和社会的“善治”。在致力于构建和谐社会、高考公平公正的制度制定过程中，制度各方主体可以形成议题网络、政策社群、制度倡导联盟，通过政府主导和构筑的话语表达平台形成有效地论辩协商制度，以保证高考改革方案的出台更加全面化、科学化和人性化。

<sup>①</sup>陈家刚.协商民主：概念、要素与价值[J]，中共天津市委党校学报，2005年第3期。

<sup>②</sup>David Miller. Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups? [C]// Maurizio Passrin Dentrevives, Democracy as Public Deliberation: New Perspectives. Manchester University Press, 2002, P201.

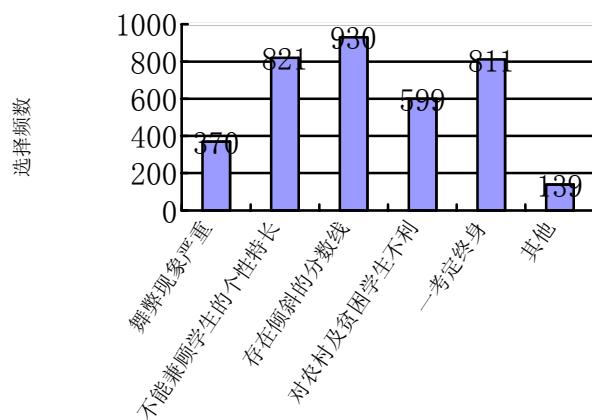
<sup>③</sup>詹姆斯·博曼. 公共协商：多元主义、复杂性与民主[M]，北京：中央编译出版社，2006年版，第 29 页。

<sup>④</sup>毛里西奥·帕瑟琳. 登特里维思. 作为公共协商的民主：新的视角[M]，北京：中央编译出版社，2006 年版，第 81-82 页。

### 第三章 当前高考公平问题的主要表现

尽管高考制度一直饱受争议，甚至“存废”之争此起彼伏，但实践证明，高考是至今最为公平的一个制度，在社会上被誉为一块“绿洲”。2007年，教育部考试中心、中国青年报联合开展的“纪念恢复高考30年大型公众调查”（以下简称“公众调查”）显示，73.3%的被访者认为现行高考制度大体上是公平的，但同时92%的人提出高考制度要进行改革和完善，40%左右的人认为“腐败侵蚀高考，高考越来越不公平”。由此可见，人们在总体上认可高考的同时，仍然对高考的许多方面尤其是其公平性存在不少质疑。

有学者以不定项多选题的方式调查了师生认为高考制度的不公平主要有哪些表现，结果如下图<sup>①</sup>。



师生对当前高考制度主要不公平现象的选择

师生认为“存在倾斜的分数线”是高考制度不公平的首要表现；其次是“不能兼顾学生的个性特长”与“一考定终身”，这反映出高考以一次考试成绩作为升学的主要依据，对于那些在高考中发挥不好的学生是十分不公平的；有近半数人选择了“对农村学生及贫困学生不利”是高考制度不公平的主要表现，可见近年来高校提高收费，尤其是一些高校以各种名目收取与录取挂钩的费用，使高考制度的公平性受损；高考制度测试内容的统一，也使得教育水平较低地区的学生处于不利的地位；同时，舞弊现象对高考公平性的威胁越来越大。

高考制度的实质是一种以能力为本位对高等教育入学机会和资源进行分配的

<sup>①</sup> 颜莉冰.高考制度评价研究[J], 招生考试研究, 2008 (1)

竞争机制。从这个意义上讲，高考是一场最大的社会竞争活动。从这一角度考察，高考公平问题主要表现在四个方面：

### 3.1 竞争机会分配的区域不公

1999 年的“两会”上，民盟中央常委、武汉大学万鄂湘教授的一份提案，对部分经济发达省市的分数线与一些中部省份相关 100 多分提出质疑<sup>①</sup>；2002 年“两会”上，中国地质大学（武汉）校长殷鸿福，为学校留不住两位为了孩子高考问题调北京工作的院士深为感慨，另两名代表向大会建议：修改教育法、高校录取分数线对全国考生一律平等；2005 年，“两会”又有 31 位代表联名递交提案：认为高考全国分数线应该统一，最起码教育部直属高校录取线应该统一，因为这些学校属于国家；2006 年，广东人大代表徐源远根据大学生“希望解决高考地域歧视问题”的网上发贴，再次在“两会”提出：按分数线高低统一录取，取得网民热烈的响应。

“倾斜的高考分数线”问题在一定程度上反映了高等教育入学机会分配的区域不公平，因而颇受社会争议，被称为“最刺眼的教育不公平”。<sup>②</sup>据对 2000 年有关数据分析，分数线较底的省份有两个方面：一是北京、上海、天津等经济发达地区；二是西藏、青海、云南、新疆、宁夏、贵州等少数民族大量聚居的省份，其经济发展水平落后于其他地区。分数线较高的省份，主要是湖北、河北、湖南、广西、四川、重庆、安徽等经济欠发达地区。重点本科分数线最高的湖北 559 比分数最低的青海 420 分高出 139 分，比北京也高出 87 分；一般本科分数线最高的湖北 506 与分数线最低的西藏 320 分相差 186 分！从分数线分布情况看，在湖北、湖南、河北等地连一般本科都上不了的考生，如果他们能到北京、青海等地参加高考，就可能考上重点大学甚至名牌大学。从具体学校看也是这样。例如，2001 年，北京大学文史类在北京的录取线仅为 571 分，而在湖南的录取线高达 640 分，相差整整 69 分；理工类分数差距较文科小，四省市中录取线最高的湖北省和北京相比，仍相差 48 分。即使是与西部边远省区云南相比，北京大学在北京的录取线仍偏低，虽然理工科录取线持平，均为 615 分，文史类在云南的录取线仍比北京录取线高出 30 分。同样，相对于其他省市，湖南大学文史类、理工类在北京的录取分数线均较低，且差距更加明显。其中 2001 年湖南大学文史类在湖南的录取线为 565 分，而在北京仅为 465 分，两者相差整整 100 分，而理工科两者分数线相比也高达 88 分。从 2001 年武汉大学在以上四省市的录取分数线相比较，依旧存

<sup>①</sup>宋晓梦.保持清醒头脑 理性对待高考改革[N]，光明日报 2007.7.14；李力峰.教育公正视野中的高考录取制度改革[Z]，恢复高考三十年，中国传媒大学出版社

<sup>②</sup> 2002 年以后，北京、上海、湖南等 16 省市先后实行高考自主命题，不具有可比性；数据来源：人民网、中国教育年鉴 2000.

在上述现象，无论是文史类还是理工类，北京的录取线偏低，甚至低于偏远落后的云南，与录取线较高的湖南、湖北两省相比，分数线差距更是明显。

高考录取分数线省际间的巨大差异，使人们直接感受到高考的区域性歧视严重，因而备受舆论的批评，有人甚至提出实行全国统一划线录取的“倒退”主张。笔者认为，将高考区域不公归纳为录取分数线的差异，是本末倒置，打错了“板子”。最具代表性的是，有学者指出，“同一张考卷不同录取线，有如田径场上的选手们起跑线相同终点却因人而设，其结果跑得快的可能被淘汰，跑得慢的反而拿奖牌”<sup>①</sup>，这个被媒体称为“精彩的比喻”实际上是一个不符合高考“游戏规则”的错误命题。按照现行体制，高校招生录取的是“分省定额，分省划线录取”的办法，也就是“选手们”已经分成了若干个组，每个组都分配了获奖名额，他们在各自的“小组赛”中取胜并获奖，与其在全体选手中的成绩排队并无关系，从规则上讲是相对公平的。据此，全国各地高考录取分数线存在适当差异是必然的，也是合理的。问题的关键在于“名额”的分配不合理，造成的差距过大。试想，人数少、条件差、水平不高的“小组”由于受到照顾得到较多的“名额”还无可非议，但人数少、条件好、水平一般的“小组”获得过多的“名额”，而人数多、条件一般、水平高的“小组”却获得很少的“名额”，那就显得不公平了。分数线其实是一个结果，是由招生计划、考生分数两个直接因素，加上其他多方面因素综合形成的，而不是行政确定、人为划分的不公平界线。因此，考察高考的区域公平不能光看“分数线”，尤其是实行分省命题后，分数更没有可比性，必须综合考虑区域教育和经济社会发展水平、人口等各种因素，对各地的录取机会进行比较分析。

招生计划数与考生报名数之比、实际录取人数与考生总数之比即录取率最能反映一个省考生的录取机会。以 2006 年为例（见表 1），录取机会较大的省份有北京、天津、上海、黑龙江、广东、青海、西藏等；录取机会较低的省份有山西、甘肃、四川、陕西、河南、贵州、江西、湖南、云南、内蒙古、广西、宁夏、新疆等，主要分布在中、西部一些人口大省和边远不发达地区，特别是湖南等基础教育发达的省份，高考报名人数多，招生计划分配较少，录取机会相对要少，分数线自然被“抬得过高”。从人口比例上分析，北京、上海、天津、青海等地的人口仅占全国人口的 1.2%、1.4%、0.8%、0.4%，其招生计划分别是全国总数的 1.6%、1.7%、1.1%、0.5%。而河南、广东、四川等人口大省均在 8000 万以上，其人口分别占全国人口的 7.2%、7.1%、6.2%，其招生计划占全国计划的比例分别是 6.8%、6.9%、4.9%。考生数占本省总人口的比例在一定程度上反映一个地方的基础教育状况和当年学生的升学压力。2006 年，北京（0.7%）、天津（0.8%）、上海（0.6%）、

<sup>①</sup> 宋晓梦.保持清醒头脑 理性对待高考改革[N]，光明日报 2007 年 7 月 14 日。

广东(0.6%)等发达地区,与河北(0.8%)、山西(0.9%)、河南(0.8%)、湖北(0.9%)、湖南(0.8%)等中部地区相比,其升学压力普遍要低一些,基础教育水平也不见得要高,但获得的高等教育入学机会明显多出很多。北京、天津、上海、广东的招生计划与考生之比分别为76.4%、70.2%、80.5%、70.2%,而河北、山西、河南、湖北、湖南仅为50.3%、49.3%、50.7%、53.1%、47.6%,平均相差20多个百分点,最高北京与湖南相差32.9个百分点。从边远不发达地区情况看,贵州、云南、陕西、甘肃、内蒙古、宁夏、西藏、青海等地录取分数线普遍偏低,一般认为这些地方因属于少数民族聚居区受到了较多的“照顾”,但其录取率除西藏、青海达到72%、68.6%外,分别为42.3%、51.9%、53.9%、44.2%、55.5%、51.9%,个别地方如内蒙古、宁夏的考生数占总人口比例高达13.3%、9%,升学压力远大于北京、上海等地,但却没有得到应有的照顾,反而发达地区一直享受实际意义上的“机会倾斜”,显然极大地拉大了高等教育入学机会的区域差异。

表1 2006年全国各省(市、自治区)高考录取情况统计

省份	人口总数(万)	高考报名人数(万)	增长比例(与05年相比)	考生数占总人口比例	计划招生人数(万)	增长比例(与05年相比)	招生计划数与考生数之比	实际录取人数(万)	录取率	录取分数线(以本科一批理工类为例)
*北京	1581	11	11.7%	0.7%	8.4	20%	76.4%	8.7	79.2%	528
*天津	1075	8.4	13%	0.8%	5.9	7.2%	70.2%	6	71.4%	505
河北	6898	55.8	15.3%	0.8%				28.1	50.3%	577
山西	3375	31.6	5%	0.9%	15.6	-2.5%	49.3%			552
内蒙古	2397	23.4	13.3%	1%	11.9	-5.9%	50.9%	13	55.5%	557/478(蒙)
*辽宁	4271	24.2	7.5%					17.9	73.9%	503
吉林	2723	18.2	11.7%	0.7%	11.7		64.3%	12.1	66.5%	570
黑龙江	3823	21.9	0.06%	0.6%				16.5	75.3%	578
*上海	1815	11.3	-19.6%	0.6%	9.1	-18%	80.5%	9.2	81.4%	466
*江苏	7550	49.3	4.7%	0.7%				91.9	64.7%	572
*浙江	4980									570
*安徽	6110									566
*福建	3558	27.9	8.7%	0.8%	16		57.3%			561
*江西	4339	38.2	20.7%	0.9%				22.8	59.6%	550
*山东	9309	77.7	6.3%	0.8%	42.8		55.1%	45.2	58.2%	583
河南	9392	78.1	8.4%	0.8%				39.6	50.7%	590
*湖北	5693	53.3	15.8%	0.9%	28.3		53.1%	31.7	59.8%	546
*湖南	6342	47.7	12.1%	0.8%	22.7	-11.3%	47.6%	25.7	53.9%	547
*广东	9304	51.8	14.5%	0.6%	36.4	3.4%	70.2%			637

省份	人口总数(万)	高考报名人数(万)	增长比例(与05年相比)	考生数占总人口比例	计划招生人数(万)	增长比例(与05年相比)	招生计划数与考生数之比	实际录取人数(万)	录取率	录取分数线(以本科一批理工类为例)
广西	4719	27.5	7.6%	0.6%	13.7	1.4%	49.8%	15.4	56%	538
海南	836									569
*重庆	2808	17.5	5.9%	0.6%	10.5		60%	12.1	69.1%	531
*四川	8169	52.1	14.9%	0.6%	25.8	-2.7%	49.5%	26.7	51.2%	560
贵州	3757	20.3	14.2%	0.5%				8.6	42.3%	523
云南	4483	18.1	5.6%	0.4%	9.4	5.6%	51.9%			550
西藏	281	1.4	1.2%	0.5%	1		72.7%	1	72%	300/505(汉)
*陕西	3735	37.3	9.9%	1%				20.1	53.9%	545
甘肃	2606	24.9	20%	1%	10.1		40.6%	11	44.2%	512
青海	548	3.5	7.7%	0.6%	2.4		68.6%	2.4	68.6%	434
宁夏	604	5.4	8.4%	0.9%				2.8	51.9%	514
新疆	2050	14.2	10.3%	0.7%				8	56.3%	520

注：1. 资料来源：根据中国高等教育学生信息网、《中国教育考试年鉴 2006》提供的数据整理

2. 空缺数据 2008 年 12 月前可整理完成。

3. 标注\*的为分省命题省（市）

形成高等教育入学机会严重的区域不公，是一个历史的过程，也是由多种因素综合作用的结果。从根本上讲，是长期以来各地区教育特别是高等教育发展的不均衡与高等教育入学机会分配体制和方式的不合理造成的恶性循环。目前，<sup>①</sup>在北京、上海、天津、南京、武汉、西安等“高校重镇”集中了全国 24.4 % 的本科院校，95 所进入“211”工程的高校中，北京就占 19 所，上海、江苏均为 11 所，陕西 6 所，全国大部分省份只有 1 所左右，有的甚至一所也没有。这种布局的不合理直接导致高等教育入学机会分配的区域不公平。按照“分省定额”的分配体制，一个省的招生计划主要由中央部委所属高校外省地方院校、本省属地方院校在本地安排的招生计划三个部分组成。根据《高等教育法》及有关规定，所有高等学校的年度招生规模由国家负责核定，具体分专业安排到哪些省招生并招多少，由高校自主确定。地方院校无疑把大量计划安排在本省，这样地方高等教育发达的省份当然得到相对较多的资源；中央部委院校出于向地方政府争取经费、毕业生就业等方面的考虑，在分配招生指标时往往向学校所在地倾斜，一些地方政府甚至以多少经费换取多少招生指标的举措争取就学名额，比如，近年来复旦大学本地招生比例从 10% 扩大到 40%，就是因为实行省部共建主管部门给复旦拿 6 个亿，上海市也拿出 6 个亿，这样就要提高本地学生招生的比例。在一些沿海城市，

<sup>①</sup> 数据来源：中国教育年鉴 2004，人民教育出版社，2005.12.

有时地方政府对部属院校的投入比教育部还要多<sup>①</sup>。这样，形成了当前越来越严重的部属院校招生本地化的倾向。2006 年，同济大学、上海交大、复旦大学、华东师范大学在上海的招生比例分别是 40.7%、44.2%、49.7%；北大、清华、人大、北师大在北京的招生比例分别为 9.8%、9.3%、8.4%、5.9%；武汉大学、华中科大在湖北的招生计划分别为 40.2%、46.3%<sup>②</sup>；中南大学、湖南大学在湖南的招生比例分别为 29 %、28.2%<sup>③</sup>。由此，北京、上海等高校密集的地方分得的招生计划自然就多，而这些地方的考生少于其他地方，其获得高等教育资源特别是优势资源的机会就大多大于其他地方。反过来，这样一种“机会的倾斜”又大大刺激一个地方政府发展高等教育的冲动和趋向，从而加剧了高等教育发展的区域差距，使全民接受高等教育机会进入了一个似乎永远因生不逢“地”而“贫富不均”的怪圈。

除这种基于教育资源分布状况直接造成的教育机会区域不平等外，还由于生源计划分配的依据、标准和方式上的不合理以及国家宏观调控的不到位，加上区域之间相差较大的政策环境、考生流动习惯等，都会造成高等教育入学机会分配的不公平。“分省定额划线录取”的体制总体上符合我国人口众多、地域辽阔、各地区经济社会文化发展很不平衡的国情，也是与中央地方两级办学、以地方为主的高等教育格局相吻合的。问题是这个具体到省的“定额”是由各高校“自主确定”而形成的，国家并未就高校如何将计划分配到省作出明确规定、提出科学依据，高校自主安排计划的权力也基本上没有受到多少制约，这不但容易滋生腐败和形成各省“争夺招生计划大战”的恶性竞争，而且直接造成了各省之间年度招生计划安排的极度不平衡。从对 2006 年的录取情况分析看（见表 1），湖南、四川、内蒙古、山西等省的考生增幅分别达 12.1%、14.9%、13.3%、0.5%，但其招生计划总量却比上年分别下降 11.3%、2.7%、5.9%、5%，尽管这一年起国家稳定招生规模，全国高校招生计划总体增幅不超过 5%，但北京的考生人数仅比上年增长 11.7%，却得到了增幅高达 20% 的计划安排，黑龙江、西藏、青海等地计划增幅也大大超过考生增幅，因而获得了较高的录取率。由此可见，由高校“自主安排”招生计划形成的各省（市、自治区）生源计划布局基本上处于无序状态，每年的不确定性变化很大。此外，考生流向的心理习惯也影响着教育机会分配的区域公平。比如，湖南、广西的考生上大学一般不愿在本地就学，一心想着“跨长江、过黄河”，到沿海等地去感受“外面世界的精彩”，因而抬高了发达地区高校在这些地方的录取分数线；而北京、上海、广东等地考生都有着强烈的本土“优越感”，不愿到外地就学，无形中加大了当地政府和辖区内高校的压力，上海就采取对凡

<sup>①</sup>彭洁云、周凯 .部属院校降低本地生源比例说易行难[N]，中国青年报 2008.7.30 第 6 版

<sup>②</sup>钟秉林. 合理分担教育成本，缩小区域配置差异，促进高等教育入学机会均等 [Z]，教育部社政司课题成果(未发表).

<sup>③</sup>数据来源：中国教育网（www.eol.cn）

愿到外省就读的考生予以加分投档的鼓励政策但收效甚微，这在一定程度上挤占了外地学生到这些地方享受优质教育资源的机会，因为发达地区的高校（包括地方高校）在很大程度上是集中了全国的资源，应该由全国人民共享。

### 3.2 竞争主体享有的权利不等

多年来，对高考报名一直设有较多的条件限制。只是到了近几年才先后放开了考生年龄、婚姻的限制，允许中等职业学校毕业生参加高考，放宽了对患疾或生理缺陷者的录取要求，对往届生录取的限制逐步降到最低限度（目前只有军校招生以及个别学校的特殊专业不招往届生），这样从竞争起点上基本上拆除了“门槛”，尽可能保证每一个考生享有的资格同等，但这只是一种最起码、最基本的权利尊重和体现。从更高层次来看，高考中考生的基本权利在很大程度上并没有得到尊重和满足，具体体现在：

#### 3.2.1 考生与招生主体拥有的信息不对称

现代信息经济学认为，在市场经济活动中，掌握信息比较充分的人，往往处于比较有利的地位，而信息贫乏的则处于比较不利的地位，这是著名的信息不对称理论<sup>①</sup>。如果把高考看作一次经济活动，考生作为消费者与高校作为“供应商”同为市场的主体，考生则处于比较弱势的地位，所掌握的信息明显少于高校。从实际情况看，由于政府在招生计划上实行指令性分配、分省划定录取分数线、直接进行投档录取操作等，因此从某种意义上讲，政府与高校一起成为招生的主体，这种“强强联合”的共同体几乎垄断高考的一切信息，加上高考的政策性、专业性极强，每年绝大部分考生及家长都是第一次面对，因而极大地强化了这种信息不对称的状况。最为典型的例子是考生填报志愿。到2007年，全国实行分数未出来之前估分填志愿的省份还有9个，之前多达16个，特别是北京、上海等4个省市甚至还是考前填志愿。广东、甘肃经反复酝酿于今年才开始实行知分填志愿，据称是高考改革迈出的重要一步，还被媒体称为“高考新政”，在瞬息万变的信息化社会这个迟来的“新政”似乎有些讽刺意味。<sup>②</sup>这让黄全愈大为费解，他曾经追问教育部门的官员：“为什么不等孩子知道考分后填志愿？”得到的回答是：“为了让一些差的学校得到好的学生。”以剥夺考生的知情权和考生填报志愿的失误为代价，来换取与学校办学水平并不相当的优质生源（不是以办学特色和教育质量吸引合适生源），不知是一种怎样的办学心态和政策取向，说得严重一点，简直就是对考生的变相“欺诈”。这些被“蒙”住的高分考生看起来让政府“甩掉了包袱”、让高校“脸上有光”，实际上其入学的稳定性也往往大打折扣，许多考生不得不选

<sup>①</sup> 孙恩棣.生活中的博弈论[M]，京华出版社 2006.8 出版

<sup>②</sup> 黄全愈.“高考”在美国 [M]，北京大学出版社、广西师范大学出版社，2003.9.出版

择复读。以南华大学为例，2007 年在估分填志愿的广东、安徽、山西的报到率分别为 72%、65%、62%，而在知分填志愿的湖南、湖北虽然录取的人数较多，但报到率高达 95%、90%。

信息不对称还体现在考生对高考政策及相关信息、技术掌握的严重缺乏上。在湖南省 2000 年举办的“万人评议省直单位作风建设”活动中（以下简称“万人评议”）共征得基层关于招生考试的意见 52 条，其中有 14 条集中反映“高校招生不透明”的问题，位居榜首。反映的情况与实际并不完全相符合，但也反映了考生和群众对招生信息掌握上存在的不足。一方面，高校招生的种类繁多，各项政策、规则、操作流程十分复杂，而且地区的差异极大，即使是一般的业内人士都一时难以完全弄清楚。比如<sup>①</sup>，艺术类招生就包括音乐、美术、编导、表演等 10 类专业，每类专业又有不同的专业方向，不同学校、不同专业（方向）都有不同的录取规则和操作办法（在湖南省的艺术类录取规则至少就包括三种情况上百种规则）。据统计，包括艺术、体育类在内，加上各种特长生招生、单独招生、自主招生、小语种招生、民族班招生、职高对口招生等，仅特殊类型招生在湖南省就多达 40 种 300 多个专业。网上录取已经实行快 10 年了，社会上对高校录取投档线的产生一直没有弄明白，以致每年都有考生到省招生现场“要档案”，而且“只要省招办放档，学校就录取”成为高校招生中频率最高的一句谎言，由此形成的在高校与省招生办之间“踢皮球”现象让群众极为不满。对高考政策及信息掌握的难度，让考生和家长面临的压力和困惑不亚于“第二次高考”。尽管主管部门千方百计宣传政策、开辟各种咨询渠道，但往往“力不从心”，并没有达到人人知晓、理解、掌握的理想效果。由此，一些不良信息充斥各个角落，不少不法分子和机构纷纷粉墨登场，许多考生和家长被搞得“晕头转向”，茫然不知所措，甚至“稀里糊涂”地被误导或上当受骗。另一方面，一些高校在招生宣传和咨询中，出于争抢生源或追求其他不当利益的目的，故意发布不完全信息甚至是虚假信息。2006 年教育部组织专人对全国 648 所省属高校招生章程进行审查，发现有 180 所高校未注明办学性质、办学层次、办学地点等基本信息，其中有 9 所高校独立学院未注明“独立”，有 32 所高校未注明“公办或民办”性质，有 261 所高校未注明文凭发放办法及种类、故意模糊学历教育类型、对文凭发放的主体刻意进行回避，有 388 所高校公布的录取规则内容不完整、操作性不强；一些高校的招生章程中充斥较多的非客观性语言描述，有 9 所高校对考生录取、专业选择、学历发放、就业等方面存在乱承诺或承诺表述不当的问题<sup>②</sup>。实际工作中，一些高校不仅仅在招生宣传、咨询时为学校“夸大其词”、“言过其实”地做广告，还利用信息的极度不对称，采取进行买卖生源的非法交易。

<sup>①</sup> 招生与考试 2008 年生源计划专辑[C]，湖南省教育考试院，2008.6.

<sup>②</sup> 关于 2006 年全国普通高校招生章程审查情况的报告[C]，教育部学生司，2006.7. 内部资料未发表

### 3.2.2 考生与招生高校在选择权上的不对等

美国高考实行统一考试基础上的申请制，申请者（考生）与大学之间在几个月内历经一会儿“当爷爷”，一会儿“当孙子”的数次角色互换<sup>①</sup>。这符合市场经济双向选择的规律：顾客永远是上帝，凡是“推销”自己的阶段，都是“夹起尾巴”做人的时候。中国的高考使得考生总处于“推销”自己的境地（常常到了“乞求别人”的地步），没有在数所大学之间讨价还价的机会和地位，似乎永远只有“当孙子”。造成这种局面，首先是我国传统文化的延续和资源稀缺带来的结果。不论是素有“抡才大典”之称的科举，还是被称为“举国大考”的高考<sup>②</sup>，都由国家“凭才取人”，将竞争机会延展到广大平民，已经是“国恩浩荡”了，被选拔者的地位当然不能与选拔者“平起平坐”（高校招生往往被视作“为国选才”）。同时，科举考试逐级淘汰，每级都是百里挑一，现代高考 1980 年代考生数与录取数之比约为 5: 1，2001 年扩招后约为 2: 1，全国高等学校至今仍不到 2000 所（美国高等学校多达 3000 余所），对高校教育资源特别是优势资源的竞争十分激烈，“僧多粥少”的状况下“分粥者”自然不需要去推销，其绝对权威不容挑战，相对于考生，高校成了“永远的上帝”。其次是现行高考统一划线录取的体制和志愿填报的制度设计，使考生没有多少选择的余地。各省根据考生人数、招生计划、考生分数划定的各个批次的录取最低控制分数线，实际上将考生按分数分成三、六、九等，每个等级的考生只能在相应批次选择学校。一般情况下，“分数线”是录取时考生和高校都不可逾越的“鸿沟”。比如，2008 年“美少女作家”蒋方舟以高考总分 561 分的总成绩被清华大学降低 60 分录取，引起舆论一片哗然，有人称之为“破天荒”的择才之举，实在有些“言过其实”。知情人士一看就明白，要是这位“才女”过不了重点线（湖北重点线为 532 分），清华大学怎么“破格”也是实现不了的。照此，钱钟书当年数学得 15 分，在今天无论如何也上不了清华；毛泽东因数学、外语成绩不好可能连湖南一师也上不成了。高考志愿设置和录取办法，只允许高校在一定范围内选择不同考分、不同条件的考生，考生基本上没有自主选择的空间，造成高校歧视“非一志愿”现象严重，既剥夺了考生多项选择的权利，又给考生填报志愿带来了极大的风险，是法律意义上的“霸王条款”。目前全国除湖南、江苏、浙江、北京、上海等少数省市实行平行志愿外，大部分地方仍实行传统的梯度志愿办法，且填报志愿的机会一般只有一次。传统志愿虽然设置了若干个直接志愿和服从志愿，但在实际操作中，如果一志愿落选，即使分数达到或远远高于其他志愿所报学校的录取线，也只有在这所学校一志愿没招满的情况下才能被录取，因此二、三志愿基本上成了“摆设”。填了“服从”志愿的考生更是被国家无条件地“补缺”、“充边”了。由于考生选择的机会实际上只有一次，加上前面所

<sup>①</sup> 黄全愈. “高考”在美国[M], 北京大学出版社, 广西师范大学出版社, 2003.9

<sup>②</sup> 郑若玲. “举国大考”的合理性[J], 高等教育研究. 2007 (6)

述的“信息不对称”，考生填报志愿更多的是“赌运气”，每年都有相当一部分考生因志愿填报失误而落选或“录非所愿”。以湖南为例，2001年（2003年起实行平行志愿），本科一、二批文理科一志愿投档后，未出档考生还剩6204人，占上线考生总数的30.5%，这些考生相当一部分不是被调剂录取，就是选择复读。该省前些年每年录取新生中志愿直接满足率只有60%。湘潭大学2001年、2002年通过调剂录取的新生达44.1%、22.2%。

此外，考生在考试方案、科目等方面基本上没有选择权。中国高考是通过行政手段组织的，一切服从政府安排，不像美国有两个全国性考试机构（ACT、SAT），考生可以根据实际情况作出选择。对于“怎么考、考什么”，艺术类考生还可以集中在一段时间奔走于各地，有选择性地参加“校考”，文化考生则大致只有一个文、理分科的选择，不论兴趣爱好、发展潜质的差异多大都得听任“一考定终身”的命运抉择。

### 3.2.3. 考生在高校招生中的利益诉求渠道不畅通

据南方都市报报道，2008年高考广州某大学陷入奇怪的招生“教工子弟门”。事情其实很简单，广州市第109中学考生彭怒与同班同学宋志（彭、宋均为化名）同时报考了广州某大学播音与主持专业，专业、文化远远靠前、综合分高出宋38.3分的彭落榜，而身为该大学教工子弟的宋却被录取。彭与其家人首先想到找关系，后来找到一个中间人，但要4万元钱，最后迫于无奈不得不选择投诉。彭在媒体记者的陪同下到广东省教育考试院上访，在省考试院的干预下事情迅速出现转机，高校主动约见彭和记者（以亲友身份），表示拟申请增加名额录取投诉者，并提出不得把事件闹大，否则随时可以“退档”。但彭还是担心“空喜一场”，要求媒体不要曝光，以免影响自己的录取。记者并没答应这一要求，事情的结果也不得而知<sup>①</sup>。另一个“招生门”事件——华中科技大学2008年顺德招生承诺未兑现事件却没有这么幸运，事情过去10天后，家长们因不满顺德教育局的答复，将一份要求“罢免顺德一中分管招生副校长”的相关报告，递交顺德区区长。至今，“招生门”更加纠葛不清，顺德一中、华科大、家长等当事三方均认为责任不再已。对高考中的争议，也有试图通过法律途径解决的。2001年8月23日，山东青岛三名考生向最高人民法院提起行政诉讼，“状告”教育部当年的普通高校计划安排侵犯了她们的平等教育权，最后该案以原告撤诉告终。从上述案例看，当前考生和家长申诉的主要途径和方式就是信访和法律诉讼，但随着高校扩招、考生维权意识的增强，尤其是信访和法律诉讼的局限性，难以满足人们的要求。各省虽然在招生现场和各级招考机构层层设立了信访接待机构，但实际上在市、县一级基本上形同虚设，矛盾还是“如数上交”。而且，信访接待者只能对一些较明确的事项受

<sup>①</sup> 奇怪落榜奇怪转机：广州某大学陷招生“教工子弟门”[N]，南方都市报，2008.7.29。

理、解释或予以解决，对一些复杂情况、涉及面大的问题难以从根本上加以解决。最为关键的是，考生投诉的部门（单位）和接待投诉的部门往往是同一部门（系统），容易造成相互推诿和遮掩，信访的公信力显然不够；提起法律诉讼成本高、时间长，行政诉讼需要3个月，民事诉讼则长达6个月，到时候即使官司打赢了，招生录取也早就结束了<sup>①</sup>。

除考生合法权益受到侵犯时申诉渠道有限外，考生和群众对高考“游戏规则”的制订上基本上没有参与权，也很少有直接进行利益表达的机会。因为高考政策、制度的制订，一般是由主管部门作些调查，拟定方案，只需经过招委会的审议即可，无需经过听证、公众议论的程序，相关职能部门和高校则代表不同群体在利益诉求上有着比较充分的话语权，甚至起主导作用。

### 3.3 竞争过程出现的行为失范

任何竞争由于其资源的有限性、竞争的残酷性以及其存在的投机性，就必然会出现作弊、违规等不正当竞争行为。如体育比赛就一直存在兴奋剂、作弊、吹黑哨等问题。考试自古以来，也莫不如此。中国科举1300多年的历史，同时又是反舞弊的历史。当今高考“一考定终身”，竞争到了惨烈的地步，一些人常常铤而走险。近些年，高考舞弊及各种违纪违法行为呈多样化、集团化、商业化、高科技化的发展趋势，几乎覆盖高考的各个环节，参与人员涉及官界、学界、商界、无业游民等多个社会阶层和行业，不同势力、不同利益群体相互纠结在一起，以破坏公平竞争秩序、损害大多数人利益来谋取私利或小集团利益，严重损害了社会公平，败坏了社会风气。纵观高考各个环节，违规作弊行为主体现在三个方面：

#### 3.3.1 在考前环节，主要是对考生身份进行造假或非法变更，以获得优惠照顾的资格和机会

比较突出的主要有：(1)“高考移民”。这一现象始自20世纪80年代，由于各地客观存在的分数线和录取机会的巨大差异，教育发达地区的考生纷纷通过转学、迁移户口等办法到欠发达地区或入学机会多的地区应考，其队伍由少到多、由小变大，形成令人不可小觑的规模。<sup>②</sup>“高考移民”呈现“两头流”的趋势：一是流向新疆、宁夏、青海、内蒙古、海南等教育欠发达地区；一是少量流向北京、上海等录取比率较高的教育发达地区。“高考移民”的大量增加，侵占了迁入地区的教育资源，尤其是挤占了当地宝贵的升学名额，干扰了正常的高考秩序，

<sup>①</sup> 于建坤.争议截决，招生公正的尺度和力度[N]，中国教育报 2006.5.17

<sup>②</sup> 刘春雷等.“高考移民”现象的认识与思考，恢复高考30年，中国传媒出版社

被认为是对公平公正的践踏。<sup>①</sup>2008 年高考，内蒙古共有 3700 多名考生因“高考移民”或涉嫌“高考移民”被取消录取资格，这一数字相当于上年查处人数的 8 倍，约占考生总数的 1.4%。近些年先后出现的 2003 年宁夏高考状元、2005 年海南高考状元、2008 年青海高考状元“梦断”清华、北大事件，引发了社会对“高考移民”现象的热议，其治理之难被称为“割韭菜”现象。（2）加分造假。据中国青年报报道，2006 年发生在湖南的体育优胜者加分事件，3000 多“二级运动员”经测试有上千人是“水货”，有关部门集体造假谋利，令人触目惊心。据了解，二级运动员证发放成为地方体育部门创收、个人谋利的“门路”，某市 200 元就可以买一个“二级运动员证”，并每年召开所谓“达标运动会”，专门提供集体造假的“平台”。今年高考发生在湖北石首、监利两地的大面积民族身份造假事件也令人震惊，非少数民族聚居区却“冒”出了上百名“少数民族”考生，经公示，有超过半数人的家长在当地政法、财经、教育等党政要职部门任职。此外，“假华侨生”、“假港澳生”、“假特长生”、“假三好学生”、“假优秀学生干部”等事件也常见诸报端。这些造假事件经媒体报道后，引发了社会对高考加分政策的广泛质疑。

### 3.3.2 在考试环节，运用多种手段作弊，以虚假的成绩来获得入学竞争上的相对优势

当前的主要形式有：（1）“枪手”作弊。即考生利用伪证件替考或通过找他人代替自己参加考试，这种作弊方式近年来发案率越来越高。2006 年安徽汤山县高考替考未遂案告破后，全县共取消 585 名违规报名人员高考资格，开考后竟有 703 名考生缺考，其中查实的被雇请作弊的大学生达 44 人。<sup>②</sup>今年发生在甘肃天水的高考替考时间横跨山东、甘肃两地，涉及多个环节，案情更是扑朔迷离。（2）高科技手段作弊。考生、监考人员、教师、社会上的某些组织或人员相互串通起来，利用现代通信工具（如手机、无线电设备、网络）传递试题及答案。早在 2000 年发生在广东电白县的高考作弊案，其“现代化水平”震惊全国。近些年来，随着网络技术的迅速普及和发展，高考作弊的手段和技术越来越“先进”，组织规模和破坏程度越来越大，成为当前防范和打击高考作弊“最头痛的问题”。2008 年高考高科技作弊案被媒体曝光并在社会上产生较大影响的就有湖南耒阳舞弊事件、浙江康高舞弊事件、湖北监利舞弊事件、云南威信一中舞弊事件、黑龙江舞弊事件等 6 起，这些发生在不同地方的作弊案有许多情节惊人地相似。比如，都是由相关人员事先从网上购买无线电发射及接收设备（微型电台、发射软件、对讲机、无线耳麦等）；其答案都是 5000-10000 元的价格通过 QQ 从网上预购，开考后得到答案；许多作弊考生均收到真实答案（也有误收到外省卷或全国卷答案的）。种种迹象表明，这很可能是一起跨越省区、辐射全国的商业化组织的大型群体作案，

<sup>①</sup> 李泽兵.社会监督是医治“高考移民”的良方[N].中国青年报 2008.7.16

<sup>②</sup> 何春中.甘肃天水高考替考事件调查[N].中国青年报，2008.6.16。

但各地在现场查获相关涉案人员后，对网上答案的来源都没有了下文，引起了舆论的广泛质疑。（3）传统手段作弊。如湖南嘉禾舞弊事件，考场秩序混乱，试卷大面积雷同，考场被取消，203名考生受处理。在保密环节通过泄密、窃密作弊令人防不胜防，成为近几年最为严重的考试安全问题，如2003年四川南部县高考试卷被盗案震惊中南海，差点造成全国重考（后来是南部县重考）。在评分环节“打主意”作弊的当前突出体现在艺术、体育专业考试及各科特长生考试中，一些人想方设法“打通”内部工作人员、考官和评卷教师，非法获得考试成绩或“合格证书”，造成专业考试中的“黑幕交易”严重，甚至催生了一批非法中介机构和所谓“培训机构”，在社会上造成了极大的负面影响。这些手段和方式常常混合在一起，分工明确，组织严密，在各个环节提供“一条龙服务”。比如，甘肃天水替考案先是将考生“移民”到甘肃，在由老师带队组织“枪手团”赴甘肃集体替考，涉及两地教育、公安等多个部门相关人员“协调作战”，对各个环节的精心策划、组织和“协调”，以及多种手段的综合运用，称为史上最“牛”的考试作弊案。

### 3.3.3 在招生录取环节，通过权钱交易甚至欺诈手段谋取非法利益，严重破坏公平竞争的招生秩序

最为严重的主要有：（1）“特权招生”、非法招生中介及诈骗。在高校招生中，由于存在“点录”、特殊情况下降分录取等政策性操作空间，一些权力拥有者和考生互为需求，通过特权互换、权钱交易等方式录取“关系考生”，使招生腐败成为当前教育领域的“重灾区”。近几年在机动、定向计划录取和特殊类型招生中的权力腐败最为突出，据普遍反映，每年高校有超过一半的机动计划用于解决“关系户”，定向计划也基本上用于“定向培养”，许多高校因“摆不平关系”而放弃了定向计划的安排。艺术类招生更是成为“关系考生”上学的重要通道，据统计，近三年山东、湖南的艺术类考生数以高于20%的比例增长，其中有相关部分原因是更多的“关系考生”选择了艺考之路。特别是一些招生人员还与招生中介相互勾结，共同炒卖招生指标，通过“市场运作”录取一名考生少则数千元多则几万元甚至十几万元。以招生中介为纽带，形成了考生家长、招生中介、招生人员的利益共同体和相对固定的利益链条，家长出钱使子女要有书读，招生工作人员以职务之便谋取私利，招生中介从中谋取巨额非法利益，如某招生中介三年间就以此牟利上千万元。由于中介的作用，大大刺激了考生家长采取非正常手段进行竞争的不正当诉求，在社会造成“花钱买分数”、“花钱买书读”等不良风气的盛行。正因为如此，一些不法分子利用家长急于让子女成龙成凤的心理，以帮忙或“招生中介”为由大肆行骗，一般采取谎称可以拿到内部指标“点录”、混淆招生类型、打自主招生幌子、假冒军校和国防招生等手段，骗取低分或线下考生信任，每年

都有考生和家长频频上当。<sup>①</sup>2006 年发生在海口的特大高招诈骗案，采取伪造高校公函、印章，雇佣电脑黑客利用高科技手段篡改高校在网上公示的录取名单的办法行骗，集高智商、高科技、多种犯罪于一体，涉及全国多所高校，涉及高考低分、落榜考生上千名，遍布全国 20 多个省市，涉案金额上千万元。(2) 高校违规录取或体制外招生。除前文所述一些生源不好的高校利用信息不对称采取不正当手段违规争抢生源外，一些高校在机动、定向计划录取中以交赞助费名义或与中介合作变相收取与录取挂钩的费用，“不交费就不录取”，造成实际中“花钱上大学”现象更为严重，也助长了非法中介的发展。如 2004 年曝光的北航招生事件，学校与公司合作，大肆收取中介费，成为高校招生的最大丑闻，受到严肃查处。一些高校以招所谓“预科生”、“计划外考生”为由，大肆进行体制外招生为学校创收，考生却蒙受了经济和发展前途上的巨大损失。

### 3.4 竞争结果产生的差异失衡

由于高等教育资源的总量有限，通过高考这种选拔、区分的竞争机制来进行分配，其结果就必然使不同群体获得高等教育的机会存在很大差异。公平并不意味着无差别和绝对的平等，关键在于这些差异是否合理，是不是在机会公平基础上产生的。<sup>②</sup>自新中国成立以来，我国致力于追求教育公平，在恢复、完善高考制度的同时大力发展高等教育，使不同群体接受高等教育的机会不断扩大，但由于高考制度和配套政策本身上的缺失，以及高考实施中一直没有摆脱政治、权力、金钱、地域等因素的影响，导致高考结果的差异明显失衡，不同群体尚未真正享有教育公平的机会。主要从四个层面来分析：

#### 3.4.1 城乡差异

长期以来，在“城市优先”价值取向下，高考政策、考试内容和标准的设计都是以城市学生状况和学力水平为依据，这对教育资源极匮乏的农村和边远地区极为不利<sup>③</sup>。据对十余年来全国高校招生录取新生中来自城市、农村生源各自占录取总数的比例分析，从 1989 年的 43.4% 到 2003 年与城市生源所占比例基本持平，到 2005 年最高比例 53%，仍低于农村人口占总人口 57% 的比例<sup>④</sup>。从高等学校录取的学生看，城乡不公的现象十分普遍。1998 年进行的一项对全国 37 所不同层次高校（大专除外）、1994 和 1997 级学生近 7 万人的调查，数据表明：在城乡之间，机会获得的整体差距为 5.8 倍，在全国重点院校中则达到 8.8 倍，即便在最低层次的地方高校中也有 3.4 倍，超过了城乡居民经济收入的名义差距（2.8 倍）。在重点

<sup>①</sup> 任明超.特大高招诈骗案，让人触目惊心[N]，中国青年报，2007.8.4。

<sup>②</sup> 杜瑞军.从高等教育入学机会的分配标准透视教育公平问题[J]，高等教育研究，2007（4）

<sup>③</sup> 陈权.制度安排中的公平与正义：对高等教育机会均等的制度分析[D]，吉林大学硕士论文，2004.4

<sup>④</sup> 姜雪丽.国家统计局，2005 年末中国人口超过 13 亿[N]，新华网，2006.3.17。

大学中，这种不平等则远远超过城乡之间经济收入的实质差距（6倍）。国家教育科学“十五”规划课题“中国高等教育公平问题的研究”显示，清华大学、北京大学、北京师范大学等国家重点大学，20世纪90年代以来招收的新学生中，农村学生的比例呈下降趋势。而与此同时，课题组对2003年唐山学院、华北煤炭医学院、河北理工学院的高校在校生的调查表明，2003年，农村学生的比例占到63.3%，高于2001年这一比例7.9个百分点。这种城乡差距还明显体现在专业录取上的差别，城市学生大多在“热门专业”，而农村学生主要集中在“冷门专业”。对武汉大学和重庆8所高校及西安11所高校的调查都显示，工农子女在“热门专业”中的比例都进一步低于其在高校总体中的比例，而党政干部、企业管理人员和专业技术人员子女的情况则相反，三者相加经常会超过80%，几乎形成垄断地位。

### 3.4.2 阶层差异

从我国高考制度的变迁看，录取标准的不同使高等教育入学机会的分配呈现了三个明显阶段：一是建国之后，教育政策一度有意识地向工农子弟重点倾斜。以北京大学为例，来自工农家庭的学生比例，1957年为30.8%，1974年高达78.6%。二是改革开放后，原先的政治标准被分数标准取代，工农子弟的比例逐渐回落，但不同家庭背景的子女在高等教育中入学机会的差异却一直存在，干部阶层的子弟呈上升趋势。三是近年来教育机会分配转向更有利于出身优势家庭背景的人。有资料表明：北京理工大学1998级学生的家庭背景为，工农子弟占45.1%，出身干部、军人、知识分子家庭的总比例为38.5%。有调查数据进一步显示，中高级管理技术人员阶层子女更多集中在优势高校，而农民、工人和下岗失业阶层子女则更多集中于普通院校和大专院校。

### 3.4.3 民族差异

2005年按1%人口抽样推算的全国少数民族人口为12333万人，占全国总人口的比例是9.44%。在高考中，2003年、2004年、2005年，这三年少数民族考生占报名总数的比例分别为6.98%、7.43%、7.17%，同期少数民族考生占录取总数的比例分别为6.86%、7.30%、7.25%，均较少数民族人口占全国总人口的比例有一定差距。

### 3.4.4 个体差异

现行高考制度设计的主要缺陷表现为按学术智力标准（即外化为“以分数为唯一标准”）从五六百万考生中为高校选拔合格新生，这种选拔方式忽视了不同类型高校的特点和不同考生的智力与个性特征<sup>①</sup>，其“一锤定音”和“一刀切”的弊端造成了一定程度的漏才现象和人才培养的浪费<sup>②</sup>。这对知识方面较弱而能力较强的考生、考试期间遇到特殊情况发挥不正常的考生等，常常会错失机会，直接

<sup>①</sup> 欧颖.我国当前高考改革的价值取向，云南师范大学研究硕士论文，2006.5。

<sup>②</sup> 江畅.应当重视教育考试公正研究，中国考试（2007.10）

的结果是造成人“复读大军”的繁荣，2007年全国普通高考报名人数1010万，其中复读生近300万，接近总人数的30%，而在德国80%的年轻人接受职业教育（中国的高职教育实际上仍是学历教育，且要通过高考这座原本是通向精英教育的“独木桥”）<sup>①</sup>。从文、理科考生的录取情况看（见表2），湖南近三年文科计划安排所占比例均低于考生所占比例3个以上百分点，理科考生不论是计划安排还是录取结果都明显优于文科考生，这说明在“大统一”的高考制度和计划分配体制下，理科生的入学机会高于文科生，其综合素质却无法分出高下。

表2 湖南省2006-2008年文、理科考生录取情况统计

年份	文 科			理 科		
	报考人数占全省总数的比例	计划数占全省总数的比例	录取人数占全省总数的比例	报考人数占全省总数的比例	计划数占全省总数的比例	录取人数占全省总数的比例
2006年	41%	37.5%	43.8%	51.7%	58.1%	49.9%
2007年	41.3%	38.2%	44.3%	50.7%	55.7%	50.3%
2008年	42%	38.9%	41.8%	51.9%	56.6%	52.5%

资料来源：根据湖南省教育考试院近三年高考录取报表整理

高考中的不公平问题产生的消极影响及社会危害越来越严重。第一，挑战社会公平底线，加剧社会诚信缺失现状，影响社会和谐与稳定。高考不公平意味高等教育入学起点的不公平，不仅严重影响教育公平，而且造成了社会机会和资源分配的不均，就有可能导致部分社会成员消极对待社会，发泄不满情绪，甚至制造矛盾和事端，引发社会风潮<sup>②</sup>。2006年江西等地的民办高校相继发生的学生群体性打砸事件，就是高校违规招生引起的社会不公平问题的集中体现。同时，高考中的不公平问题特别是作弊、腐败之风盛行，亵渎了教育的圣洁，败坏了社会风气，尤其是一些教师为了蝇头小利组织考生作弊，从事“买卖生源”的勾当，更是道德和社会职业操守沦丧。教育的深度堕落，将危害到一代人甚至整个民族的健康成长。第二，拉大了教育差距，使人才结构失调，不利于经济社会的均衡发

<sup>①</sup> 雷宇等.复读怪圈加剧高考惨烈度，中国青年报，2008.8.5。

<sup>②</sup> 项中新.均等化：基础、理念与制度安排[M]，2000年版，第52页。

展。高考竞争结果导致的地域、城乡、阶层之间高等教育入学机会的不合理差距，直接加剧了教育的非均衡发展，造成社会流动的不良循环，形成人才“高地”与“洼地”现象和社会分层两极化，使国家整体发展战略受到一定程度的影响。同时，高考制度以一次考试的分数为依据，简单地将生源分配到不同层次和类型的高校，造成社会人才结构上的严重失调，隐含着更深层次的社会不公平。比如，当前开设学前教育专业的大多是一些高职专科学校，其接受的生源大多是被本科院校淘汰剩余的甚至是高考分数两三百分左右的考生，将来都要承担为下一代进行“启蒙教育”的重任，不得不让人担忧。第三，扭曲了教育的基本价值，使应试教育愈演愈烈，学生和学校不堪负重。现在，对重点大学和热门专业的竞争代替了升学竞争，追求人的全面发展的教育价值异化为“以分数为本”，“考什么就教什么、不考什么就不教什么”的问题更加严重。“公众调查”显示，58.6%的考生在高考前曾因紧张或焦虑而失眠，而70.8%的考生家长在孩子高考时也感到焦虑。近年来出现的“基础教育择校热”正是高考激烈竞争的下移，发生在名牌高校之间的“状元争夺战”，则把高考“唯分数论”的弊端演绎到极致。

## 第四章 影响高考公平的原因分析

高考竞争归根结底是社会地位、发展机会的竞争。近年来，许多行业的竞争异常激烈，高考竞争加剧，实际上是当今越来越激烈的社会竞争在教育和考试上的反映。据此，高考中的种种不公平现象，形式上体现在高等教育入学机会的竞争中，其实质是各种利益冲突、社会矛盾相互交织的集中反映。所以，尽管高考制度设计的初衷和本旨是公平与正义，但恰恰其公平性并没有完全达到预期效果，或者屡屡受到来自各方面的挑战和冲击。从宏观上和深层次分析，既有历史的原因，也有现实的代价，从根本上讲是转型时期新旧体制碰撞、不同价值激荡和非均衡发展矛盾凸显带来的系列问题在教育领域的集中体现。

### 4.1 资源稀缺与教育发展水平的落差

高考公平问题是在发展中产生的，是历史的、相对的。从经济学角度看，公平问题产生的物质基础和动因是资源稀缺且有优劣之分。我国高等教育毛入学率由20世纪80年代的1.7%扩大到今天的23%，但高等教育资源特别是优质资源仍显得十分稀缺，正是由于这一原因带来了一系列公平问题。

#### 4.1.1 资源稀缺容易造成特权垄断

在当代，西方经济学的一般逻辑思路是：土地、资本、劳动等客体经济资源同主体的需求和欲望相比始终是稀缺的，因此，主体在使用或消费客体资源时应该进行科学的决策或选择，对于生产什么、如何生产和为谁生产等资源配置的选择问题，必须作出认真的回答。同样，高等教育作为一种特殊的产业和产品，生产什么、如何生产和为谁生产等问题也要由其资源的稀缺程度来决定<sup>①</sup>。高等教育资源可以分为可占有资源和不可占有资源。一般来说，文化形态的高等教育资源属于不可占有性资源，而物质形态的高等教育资源则属于可占有性资源。高等教育资源中的人、财、物都属于可占有的稀缺性资源，如果制度安排不合理，很容易造成高等教育资源被某些特定的社会阶层或个人，被某些特定的地区所垄断，从而导致高等教育发展的个体之间的不公正和地区之间的不均衡。比如，从建国初到改革开放前，国内阶级斗争氛围和意识形态的发展，大学招生实行“唯成份论”、“向工农开门”方针，在降低工农成份考生录取标准的同时，严格限制甚至取消所谓“剥削阶级家庭”出身的考生录取资格，实际上将高等教育稀缺资源牢牢掌握在“出身好”的特权阶层手中；改革开放后的高考“双轨制”，又使得垄断

<sup>①</sup> 李承先.高等教育发展代价论[J], 高等教育研究, 2007 (2).

高考分数解释权成为地方利益集团寻租的首要目标。当前高考不公正的制度安排，主要体现在它对不同地域考生的差别性待遇上，即西部省区和京、津、沪等直辖市属于政治特惠的“高考洼地”，而中部地区则属于制造歧视的“高考高地”，两者在形式上是高考录取分数线的不同，而其本质则是社会稀缺资源——高等教育入学机会分配的不公，从而造成高等教育发展的区域不公。

### 5.1.2 资源稀缺难免造成发展偏位

资源有限而需求无限是人类社会发展过程中所面临的永恒问题，高等教育也不例外。高等教育资源的稀缺性决定了在发展目标的选择上，只能奉行主导价值优先的原则。所谓集中力量办好重点高校、重点学科、重点专业、重点实验室等等就是这个道理。受资源稀缺性制约的高等教育非均衡发展难免顾此失彼，中等教育也不得不向“精英化”靠拢。当前，在高等教育实施“211工程”、“985”工程的同时，基础教育则实行“重点校”、“示范校”等政策，以集中优质教育资源和优秀生源，为国家培养和选拔优秀人才。“精英化”的价值取向更符合教育组织、家庭和个体的私益诉求，于是，很多学校把国家对培养合格公民所提出的素质要求和评价标准放在一边，当成软性指标，而在部门利益驱动和竞争压力下更多地追求学习者个人发展目标的实现。很多家庭则把精力和财力花在孩子的知识学习和升学应试上，期求孩子学习好，考名牌、上重点大学。这种过于功利化的“精英—私益”的目标取向，导致教育公共性弱化，这也是体现公益取向的“发展中等和高等职业教育，培养数以亿计高素质劳动者和一大批高技能人才”的教育目标追求难以实现的根本原因。长此以往，教育结构失衡，“千军万马挤独木桥”的高考流弊将更加突出。

### 4.2.3 资源稀缺直接导致竞争加剧

高等教育资源的稀缺性决定了它不可能为所有人享有，这种稀缺资源的数量、质量及其分布存在差异，所以围绕高等教育资源的激烈竞争是不以人的意志为转移的客观必然，这种竞争在不同阶段、不同条件下呈现不同的特征。高等教育精英化阶段，人们上大学的竞争，主要是“农转非”、“吃国家粮”，获取优越地位和发展机会的竞争，其资源稀缺的程度决定了竞争的激烈程度。进入高等教育大众化阶段，包括一些已经接近高等教育普及化阶段的直辖市和发达地区，其升学竞争还是非常激烈。参照具有高度重视教育传统的日本、韩国和台湾地区的经验，即使高等教育毛入学率进入普及化阶段，名牌大学的入学考试竞争仍然相当激烈。这种竞争由过去的重视“学历”转变为重视“学校”、重视“专业”，出现竞争重心上移的现象。特别是随着我国独生子女上大学高峰期的到来，这种围绕优质教育资源的竞争更加激烈，家长把所有的期望和投入全押在这一个孩子身上，家长不仅想要孩子上大学，还希望能上更高水平的大学，能读市场前景好、能找到好工作的专业。高考升学竞争走向极端，直接导致两种不良趋向：一种是规则内的

恶性竞争。中小学通过加重学生负担，牺牲学生个性发展为代价换取升学率，或者通过题海战术、猜题、押题等违背教育规律的办法提高学生分数；家长则不惜一切代价“择校”，让孩子参加重点班、特长班，以求让自己的孩子“不输在起跑线上”。另一种是规则外的不正当竞争。经济学界有句名言，当利润超过 30%，人们就会不惜铤而走险。从成本和收益的角度看，高等教育资源的稀缺性和利益的集中性决定高考收益远大于付出。正是这种畸形负载衍生了作弊、造假以及权钱交易等各种投机行为，为招生腐败和考试诚信滋生了温床。近几年高考发案率高的大多是录取率低的地方。

同时，由教育资源分布不均衡以及其他因素造成的各地教育发展水平的差距，也是造成高考不公平的直接诱因。<sup>①</sup>当前，不同地区资源投入差距巨大，中西部地区的教育投入明显不足，教育发展水平相对滞后由此导致的当地考生高考竞争力的不足，是对欠发达地区教育公平的双重伤害。长此以往，将会使中国教育面临陷入“发展陷阱”而不能自拔的危险。“‘发展陷阱’的本质在于，不利于经济发展的初始条件（比如教育资源的初始分配）造就了其特定的支持者，这些支持者构成的利益集团又成功地使那些坏的政策得以延续，并继续产生新的支持者，从而自我复制。”<sup>②</sup>中央政府对西部地区实施倾斜的高考录取分数线政策，从表面上看，似乎有利于欠发达的西部地区在高考市场上获得更公平的竞争机会，从而缩小东西部教育水平的差距。然而，对西部地区施行的政治特惠，在消解西部地区提高教育水平积极性、强化其政策依赖性的同时，诱发了大量外来的高考移民，使西部地区考生与高考移民长期处于紧张对立状态。

## 4.2 体制矛盾与制度安排的失当

现在，人们一谈到高考问题，一般总是抨击其制度本身诸如“一考定终身”、“分数唯一标准”以及使“应试教育”愈演愈烈等弊端。这些对高考问题的认识，是现象的而非本质的。正如教育部部长周济所言，高考是“一个大的系统”、“不能孤立地思考高考问题”，就高考说高考。只有站在经济社会发展的宏观视角，从社会转型背景下整个体制框架和制度体系上去把握，才能把高考问题真正弄清楚。

### 4.2.1 高考公平问题实质上是由于计划和市场两种体制冲突所产生的负效应在教育领域的集中体现，是市场化改革所带来的阵痛。

改革开放以来，在中国经济体制转轨“单兵独进”而政治体制的转轨又相当谨慎而缓慢的特殊条件下，公共治理显现着“双轨制”格局，这对于减缓改革震荡、推进社会渐进稳步发展和缓解社会心理承受度起到了历史性的积极作用。但

<sup>①</sup> 姜传松、王辉耀.高考制度变迁中的供需关系探析[J]，招生考试研究，2008（1）。

<sup>②</sup> 卢现祥、朱巧玲.新制度经济学[M]，北京大学出版社，2007：3,31。

随着时间的推移，新旧体制并存导致在社会经济运行中出现双重价值标准和双重规则，使两种体制之间及其内部产生了剧烈的摩擦和碰撞，出现了复杂纷呈的矛盾，并常常由于某些规范的丧失而出现约束真空和漏洞，这对国家宏观管理和经济社会健康运行带来了极大的障碍<sup>①</sup>。改革开放 30 年来，教育领域为推进体制转轨虽然出台了很多改革举措，但时至今日，传统计划体制下政府教育行政管理与学校、特别是高校职能错位的这个“大是大非”问题始终没能根本触动和解决<sup>②</sup>，反而形成了一个既非“市场”又非“计划”的互为矛盾的体制性“怪胎”。

从高等教育管理体制的宏观层面看，首先高校是一个“尴尬的身份”。自 1985 年国家教育体制改革 20 多年来，我国高校通过政府简政放权已经获得相当大的权力，但高校的人权、财权、招生权仍然由政府牢牢控制，高校并没有成为真正的市场主体，教育行政性垄断的计划体制特征十分明显。出于经济责任上的考察，在教育产业化背景下，政府将财政投入的责任转嫁到高校的“自主办学”上，演变为高校在收费上获得的极大“自主权”，这种所谓由“政府放权”得来的对教育对象的收费权<sup>③</sup>，将公权（招生权）与私益（学校盈利）挂钩，客观上为权利“暗渡陈仓”创造了便利条件<sup>④</sup>。再者，由于高校的公法地位没有得到确定，目前的高校身兼公权主体和私权主体的两重资格，办学自主权为高校寻求发展带来了实际获利的可能，因此高校在行使这些权力的过程中出现许多行为失范的现象。比如，高校可根据自身的利益追求进行收费，于是出现近些年高校“高收费”、“乱收费”现象，尽管这几年国家治理的力度很大，但暗中收费、变相收费仍然普遍存在。一些高校甚至利用招生的“自主权”，与中介机构合作，大肆收取与录取挂钩的费用，“抓生源就是抓收入”，招生行为完全异化为学校创收、“融资”的重要途径，一些学校越来越不像学校，更像企业、商业实体了（产业化经营和“市场主体地位”的确立并不是要把学校变成企业）。其次，政府常常“越位”或“缺位”。比如，在招生上政府部门仍实行指令性计划和统一划线录取，对招生数量和每一个招生计划的使用，以治理“体制外”招生为由通过直接分配、行政干预和技术手段（网上操作、网上注册）进行全能式管理；而对于本来由行政主管部门负责的宏观调控、日常监督等职能却十分弱化，特别是对招生计划分配的区域平衡、专业布局的总体协调等方面，既无指导性意见，又无严格规制，宏观调控也严重缺位，任由高校“自主决定”，这是造成高考录取机会区域不公和专业建设结构失调的根本原因。就整个教育而言，“应试教育”、中小学负担过重、乱收费等问题，一定程度上都与政府职能错位、教育体制改革滞后直接相关。进一步追问，为什么教育体制改革举步维艰？说到底还是计划经济的思维惯势和利益部门化倾向所

<sup>①</sup> 陈潭.单位身份的松动[M], 南京大学出版社, 2007.5

<sup>②</sup> 李宝元.关于高考制度改革若干基本问题的战略思考[J], 新华文摘, 2007 (11)。

<sup>③</sup> 劳凯声.对高等教育收费和公平问题的思考[J], 教育发展研究, 2008 (7)。

<sup>④</sup> 龚怡组.我国高校自主权的法律性质探疑[J], 教育研究 (2007.9)

致，有人批评发改部门体制改革不到位，对项目审批权总是不肯放手，不是不懂市场规律，而是“有利就管，无利就放”，教育部门亦然。

从高考运行体系的操作层面看，考录体制的高度统一性和“一统则死，一放就乱”的体制性矛盾和弊端十分突出，支撑招生考试运行的庞大集中的行政组织体系不仅浪费大量的行政成本，而且存在着极大的安全隐患。观照美国的大学入学考试和招生录取体制，大学、考试机构（提供公共产品的中介服务机构）、考生（公共产品的消费者）同为市场主体，三者只存在法律合约关系，不存在行政隶属关系。考生自主选择考生机构的考试产品（ACT、SAT），考试机构根据合约向大学“出售”考试成绩，大学根据成绩及其他综合因素完全自主招生<sup>①</sup>。考生作弊、考试机构提供的成绩“有水份”等都诉诸法律，大学的招生行为则受到来自社会、纳税人（公立）或股东（私立）、媒体、主管部门等各方面的严密监督，并都有自己一整套公开透明的操作体系和自律机制，一旦出现不轨行为将面临来自各方面的严格责问甚至受到法律制裁。我国的招考体制沿袭计划经济体制的作法，实际上是一种由政府垄断、集中统一、自上而下的科层化体制。考试机构从中央到地方按照行政建制层层设立，统考期间由政府直接统筹层层调动各种行政资源，并进行全民动员，形成世界上独一无二的“举国大考”，一旦出问题一般进行行政组织处理，“线长、面广”的行政组织体系使高考的安全性和公平性面临极大挑战，这是近些年高考事故频频发生的根源所在。在招生录取中表面上实行的是“学校负责、招办监督”的管理体制，实际上是一个权力主体不明、职能交叉错位、监督基本失效的紊乱体制。在国家指令性计划和统一划线录取的体制下，高校拥有所谓“招生自主权”仅仅就是120%的投档比例、1%的机动指标，以及一些学校特殊类型招生（包括考试）较大的自主决定权，但恰恰是这些有限的权力（量的方面）却出现了权力约束的“真空”，造成权力“过少”与“过大”的两个极端。招生主管部门同样遭遇如此尴尬，省级招办由过去的“直接操办”到现在仅有的投档操作、录取审批（规范后基本没有操作空间），实际上成为业务操作服务机构，大量的具体事务使“招办监督”的职能无力（没有精力和能力）履行到位；但在现行体制下政府招考部门与高校实际上是一个利益共同体（至少是利益相关者），作为集“考试”与“招生”，集规则制定、执行及监督等多重公权于一体的招考机构，容易通过与高校利益互换导致公共权利的变质，从而成为滋生腐败的温床。1998年以来的新一轮政府机构改革，全国各级招考机构的组建与合并，由于更多的是考虑教育行政部门的机构精简、人员分流及利益分割，不仅没有从根本上解决体制不顺的问题，反而强化了招生考试的行政垄断格局，造成了新的政事不分、职能不顺、人员膨胀，机构改革始终没有跳出计划体制的“紧箍咒”。

<sup>①</sup> 黄全愈. “高考”在美国[M]. 广西师大出版社，2003。

高度垄断的教育管理体制使社会中介组织发展十分滞后，造成教育公共服务供给的严重不足。政府管了许多不该管理的事，该管的事又没管好，教育中介市场的发展要么受到严格控制，要么放任自流，处于“一片混乱，一片繁荣”的无序状态。在高校招生中就是如此，由于政府部门无力也不应该直接为考生提供完全的资讯服务，也没有很好地培育和规范中介市场，使考生对招生信息的掌握极为有限，因而带来了一系列问题，特别是助推了非法中介的活动猖獗和腐败现象的滋生蔓延。

#### 4.2.2 高考公平问题本源上是由于高等教育制度安排不合理所造成的公平与代价问题，也是制度实施和政策执行中缺乏严格的机制保证所付出的政治成本。

所谓“代价”和“成本”一直是两个颇受争议的概念，其基本含义应该是某项事业为实现发展的主要目标所作出的舍弃、付出、投入、消耗及所承担的消极后果，属于价值哲学的范畴<sup>①</sup>。高等教育制度必然规定着高等教育活动行为主体的行为规则，制约着高等教育资源分配的利益格局。高等教育制度安排的合理与否，直接影响着高等教育的公平发展与可持续发展以及发展代价的高低。因此，由于高等教育制度安排不合理所造成的公平与代价问题，实质上也就是稀缺资源的不合理配置问题。考察一种制度的合理性，关键是两个方面：一是制度本身内容的合理性，即关于这些教育资源分配方式本身的合理性，例如，对于各级各类重点学校的招生名额的分配方式、教育经费的分配方式，等等，应该符合一定道理和实际，体现必要的公平和公正，而且应该有一定的科学性；二是制度设计的过程应该是合理的，换句话说，它应该是公开的和开放的，是在人民广泛参与的基础上形成的，而且它的形成也是经过一定程序的<sup>②</sup>。当前，我国高等教育制度安排不合理所导致的公平问题，主要是制度供给地区间不平衡、制度供给城乡不一致以及制度供给对象不平等。长期以来，我国高等学校的的空间布局与资源投入明显向东部地区、直辖市和省会城市倾斜，从而导致高等教育发展在东西部之间、城乡之间、中心城市和地方之间存在明显的差距。近些年，我国出台的一系列政策对高等教育发展产生了深远的影响，也带来不同程度的公平问题。比如，1977年恢复高考，在高等教育入学机会分配上重新确立学术标准后，激发了全社会学习的热情，促进了教育的大发展，但扩大了工农子弟与其他阶层子弟在获得高等教育入学机会上的差距；1999年以后的扩招和实行高等教育成本分担机制，大大扩大了人们接受高等教育的机会，但受教育者的入学机会受到家庭社会地位和经济实力的影响；高校在招生录取中自主权的不断扩大有利于学校根据自身特点“择优录取”适合自己的学生，但由于对高校招生自主权缺乏有效的制度制约，出现了“钱分交易、权学交易”的现象；近年来全国普遍推行的“3+X”高考方案出发点

<sup>①</sup> 李承先.高等教育发展代价论[J].高等教育研究, 2007 (2).

<sup>②</sup> 谢维和.谈“办好人民满意的教育”的政策含义[J].教育研究, 2008 (6).

是增加考生对科目的选择权，促进学生的个性发展，减轻学生负担，但各地在操作中没有可行的办法，最后演变成了“3+综合（文、理）”，实际成为一个压缩了的文、理分科的“翻版”，反而加重了学生负担。同时，由于国家在政策制定和执行上的单边垄断地位，政策的公共性往往受到行政官僚“偏好”的影响而变异，呈现“私有化”、“地域化”、“特权化”等倾向，不同地区、不同群体对高考试权分割严重不公。在我国现行体制下高考政策的出台不是利益的“制衡”而是利益的“优惠”分配，当前的高考制度是“强势团体强制劣势团体一起合作的结果”<sup>①</sup>，一般都没有经过行政听证、咨询监督等制度性程序，高考制度的科学性与公平性难以保证。

当然，合理的制度还需要严格的实施机制来保证其本身目标能够实现。制度一般是通过政策、法规、法律等形式予以确立和付诸实施，并形成一整套运行机制。按照中国条块分割的行政体制，高考制度体系由多个部门掌握，由于政策的出台和执行缺乏有效的协调监督机制，在高考高利益的驱动下，一些部门纷纷争抢高考这块“唐僧肉”，以某种正当的理由出台政策（大多数政策出台的初衷是好的）。到 2006 年，在国家压缩高考优惠政策的情况下，全国性高考优惠政策仍达 14 项，到各地县达到 164 项，一些高校还出台了自己的“土政策”。在政策的执行上，由于缺乏刚性标准，加上一些部门垄断执行权，许多好的政策走样，往往论为“特权”寻租的工具。比如少数民族学生、华侨生、体育优胜者、三好学生和优秀干部等加分政策，其决策权和“认证权”就分别独掌在民族、侨务、体育、教育等部门。由于这些加分政策本身标准不一、弹性空间大，加上操作过程往往是封闭的、不公开的，对权力的制约形同虚设，致使高考加分政策在一些地方严重异化，成为“腐败的通道”。现行高考制度在国家、社会利益方面也提出了一整套政策目标和措施，但在涉及学生个体公平、全面发展等政策安排上往往显得空泛而笼统，缺乏有效性。1999 年，教育部新一轮高考改革方案提出的“三个有助于”的原则，即有助于高等学校选拔人才、有助于引导中学实施素质教育、有助于扩大高校办学自主权，只是站在学校和教育管理者自己的角度强调高考的功利性取向，而全然没有顾及参与主体——考生的利益，体现高考“公平的立基”和“以人为本”的终极追求。所以，在对高考考生权益的维护上，全国并无统一的制度保证和刚性要求，在高考竞争中考生享有的权利极为有限，使大多数考生处于不利的地位。另外，高考制度运行的有效性难以发挥的一个重要原因，就是缺乏法律支持。目前我国还没有符合于国家招生考试的法律，这使得有关部门在打击高考作弊、非法招生中介和诈骗行为中许多情况由于没有法律依据，遭遇不少尴尬和困惑，一些危害严重的不法分子被抓获后也无法“定罪”，这是目前招生不

<sup>①</sup> 谢高桥.教育社会学[M]，台北：五南图书出版公司，2004：36。

正之风和不公平问题难以根治的重要原因之一。

### 4.3 社会流动机制固化与诚信缺失

高考在我国独特的体制环境和文化语境中，已经不单纯是个教育问题、考试问题，而成为社会转型时期一个突出的社会问题，同时也是一个值得研究的文化现象。跳出教育看高考公平问题，从历史文化上寻找其社会根源，是研究高考问题至关重要的一环。

#### 4.3.1 从历史逻辑看，科举制弊端产生的社会机理的延续是高考流弊产生的社会源头和土壤

从制度变迁的历史继承性来看，要说清楚“高考”制度的现状，就不能不联系到“科举”制度的历史。其实，任何制度都是通过互动博弈“不断改革”，在不可逆的时间尺度上而“历史”地变迁的，中国科举制作为一种“选士”制度延续了千余年，其间也经历了“不断改革”，历经存废之争，考试科目和方式也屡有变动，但其“分科举士”的基本功能没变，且范围不断扩大、录取程序不断完善，最后还被英国文官制度所效仿，成为现代国家公务员制度形成的重要源头之一。近代以来，人们对科举制度的指责和否定，往往集中在考试内容方面，说它局限于文史辞章、儒家经学而影响了科学技术知识的传播和发展，这种指斥看来是“不得要领”的，至少没有做到“实事求是”。关于科举制度，其历史局限性不是简单的考试内容问题，而在于：本来是面向社会公众、具有纳贤举士的公开人才选拔制度，但在官本位封建专制总体制度环境框定下，却演变成社会阶层纵向流动的惟一渠道和单一机制，从而异化为一套保守封闭、僵化腐朽的教育和学术制度，最后将整个社会人财物资源都吸食到一种巨大的“科举黑洞”中去，造成“祸国殃民”的恶劣后果。1952年在行政集权型计划经济体制背景下重又建立起来，后于1977年改革开放前夜再度恢复并一直延续到今天的高考制度，虽然由于历史的原因，其很多具体的制度安排、原则规范、考试形式和内容等，与传统科举制度已经不能同日而语；但由于制度变迁的渐进性和路径依赖性，就其大致的社会经济环境和运作机理来看，还是基本相似的。高考之所以成为人们普遍关注的“焦点”，就是因为它不是一个简单的“人才选拔制度”，而是对广大底层老百姓、特别是被户籍身份制固化在落后农村的农家子弟来说，是一种“农转非”、改变人生命运和关乎幸福生活的最主要、最重要甚至是唯一的途径和方式，如果没有这根“独木桥”或这根“独木桥”有任何问题，千家万户的人生轨迹和安康幸福也就会出大问题。高考所肩负的不仅仅是“选拔人才”的功能，它所负担的社会职能太多、太复合、太沉重了，因此才成为万众关注的“焦点”，成为吸食整个

社会人财物资源的“黑洞”，成为引致教育走上全民应试教育歧路的“魔棒”<sup>①</sup>。现实生活中，社会上的人才观、就业观、就业机制和社会流动机制方面存在的以学历为本、“唯文凭论”、“学而优则仕”、官本位主义等问题，都无不是这一历史性弊病的注脚和“推手”，目前社会上过度追求高学历，强调第一学历，歧视非全日制高校学历，设置学历门槛，以学历作为衡量人才的最重要甚至是唯一的标准。在就业体制上，劳动就业市场对高、中等职业教育明显存在歧视，现实中一个受过高等职业教育的人，他的出路、工作机会和条件是比不上一个受过普通高等教育的人的。这些观念和机制，都在无形地驱使着整个社会极力追求“考高分、进名校”，“砸锅卖铁也要上大学”，导致高考利益的高度集中，这是高考一切问题产生的社会逻辑本因。

#### 4.3.2 从社会环境看，社会诚信和监督机制缺失是高考制度绩效难以发挥的根本原因

发达国家的招生制度，之所以能全面、综合、自主地评价学生，一个重要前提就是这些国家的社会诚信度较高，能够基本保证其客观和公正。美国许多大学提前半年就将作文题目公布，考生不会说假话，更不会抄袭或找“枪手”代劳，因为高校通过作文考量的正是考生的真实思想和综合修养。我国目前的社会诚信水平的确令人担忧，考生档案中的评语写得天花乱坠，好话、套话、大话连篇，只剩下一个赤裸裸的分数了；招生过程中，考生造假、学校造假乃至部门造假，都不足以为怪，甚至不以为耻反而成为“办事有能耐”的“荣耀”。造成社会诚信缺乏，有历史的原因，由于我国正处于社会转型期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，传统的道德价值观念受到冲击，新的道德价值理念尚未健全，出现了道德真空。受利益的驱动，人们丧失了市场经济所需求的诚信意识和个人信用道德观念，整个社会没有真正树立起“诚信为荣、作弊为耻”的诚信道德环境。从制度的角度看，关键是目前对社会个体和机构没有一套完善的过硬的信用制度和约束机制，特别是对一些重点领域几乎没有有效的监督机制。像高校招生工作，由于高校的市场主体地位没有从根本上得到确立，市场机制作用下的其应有的“行业自律”在高校招生中基本失效，外部监督仅仅停留在自上而下的行政监督上（由于体制的原因，往往收效甚微），社会监督没有一个有效的途径和机制进入封闭运行的招生体系，尤其是对高校办学的评估目前仍是非社会化的，这就是招生权为什么“一放就乱”的根本原因。当前我国高考招生制度的改革举步维艰，并不是人们不想改革，而是担心这种改革由于缺乏相应的文明基础和制度保障，败坏社会风气，滋生新的腐败。要想把学生的平时成绩、日常表现和综合素质纳入到高校招生录取条件中，最大的担心，

<sup>①</sup> 李宝元.关于高考制度改革若干基本问题的战略思考[J].新华文摘, 2007 (11).

就是害怕我们目前还不具备实施这一改革所需的社会诚信水平和监督制约机制，担心好事办成坏事<sup>①</sup>。这种担心不是没有道理的。近几年在部分高校推行的自主招生，包括单独招生、特长生招生、艺术类招生等，出现了比较混乱的局面，有的成为部分人投机取巧上大学和少数人非法谋利的“门路”，为改革的慎行提供了有力的反证。

#### 4.3.3 从文化心理看，人情社会的关系逻辑是高考制度必然受到腐蚀的客观外因

中国是一个以家庭宗法制社会结构为基础的国度，重人情面子与讲裙带关系成为其独特的文化景观。在这种社会文化背景下，若没有可操作的客观标准，“任何立意美妙的选举制度都会被异化为植党营私、任人唯亲的工具”，这也正是不问家世门阀、凭才取人的科举制度在中国历史上长存 1300 年之久的主要原因。由于传统文化心理惯势的作用，即使在今天，人们办事仍习惯于“找熟人、拉关系、走后门”，因此，“只要有中国人，就有关系网”。自古代的科举到今天的高考，依托关系网生存并由此产生的潜规则一直流传下来并不断“发展创新”。反观当今的高考，不论是考生成绩高低、出身优劣，不论是正常录取还是“走捷径”，全民找关系成为一道“独特的风景”。所以，不正之风对高考是无孔不入、无空不钻。中国高教学会会长、原教育部副部长周远清说：“我们曾想给一批高校每校 5 个名额，录取条件自定，愿意招谁就招谁。一了解，不少校长不敢要。怕要了日子没法过！”浙江师大季成钧教授在他的研究中指出：“现在 120% 的提档比例，已有高校表示不要，因为那本应供高校自主选择的 20%，刷下去的往往是没有关系的考生。”<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 扈中平.高考招生改革：挑战社会诚信[N]，光明日报，2006.11.8。

<sup>②</sup> 宋晓梦.教育专家谈高考改革[N]，光明日报，2007.8.7。

## 第五章 增进高考公平面临的困境与出路

尽管由于种种原因，高考的公平性受到影响并存在诸多问题，但总体上讲，它在一定程度上摒弃了权利、出身和人际关系等因素对教育公正的干扰，保证了个人凭才能平等地接受高等教育的权利，因此目前仍是教育领域最为公正的制度安排。随着高等教育大众化的推进和人们民主法制意识的增强，社会对高考公平的诉求越来越强烈，高考公平面临的挑战也越来越大。新形势下如何维护和增进高考公平，加强高考制度公平性建设，推进教育公平和社会公平，成为当前亟待研究和解决的现实课题。

### 5.1 增进高考公平面临的现实困境

高考形式上的统一与多样的选择问题，实质上是公平与效率、公正性与科学性的两难问题在高考中的显性表现。考试公平从来就是一把双刃剑，高考在公平性的追求中存在着一系列错综复杂的矛盾。由于对高考公平性的定义和解释随社会和政治环境而变化，也因不同群体的利益诉求而产生不同的界定，人们对于高考公平性的不懈追求，“总是在公平性功能性缺陷和结构性矛盾中做出选择，以求从价值取向和操作层面在考试科学性与公平性之间寻求适度平衡。”<sup>①</sup>

#### 5.1.1 维护公众利益与照顾特殊群体利益的矛盾

高考作为一种以能力为本位的分配机制，体现了程序公正。然而在“考试面前人人平等”的表面公正中，隐含着深层次的实质性不公正。这一方面是由于所有考试都是根据一定规则、按照一定程序实施的，规则和程序的规范性，总是在一定范围内进行调整和约束，难以顾及到方方面面的利益和情况，社会群体的差异性和特殊性只能是在一定程度上得到满足和补偿。同时，规制的形成往往是各种利益博弈的结果，一部分人的利益体现（一般是大多数人）总是以损害另一部分的利益（往往是少数人）为代价的。因此，高考是在坚持程序公正的前提下，维护社会群体利益基本平衡的一种相对公平。随着社会利益格局的多元化发展和公众维权意识的觉醒，这种利益平衡状态维持的难度越来越大。比如，对弱势群体的照顾体现的是公平理论的补偿原则，但应控制在适当的范围内，否则过多地损害大多数群体的利益，形成新的不公平。美国政府早在 20 世纪 60 年代初颁布的《平权法案》(Affirmative Action)，旨在给少数民族在就业和教育机会方面优先考虑<sup>②</sup>，却在一些州引起了白人的集体抗议行为，连布什总统都公开申明部分高校招生中实行的向少数民族倾斜的政策违反了“法律面前人人平等”的宪法原

<sup>①</sup> 王后雄.高考命题公正的现实困境与两难选择[J], 教育研究, 2008 (8)。

<sup>②</sup> 郑若玲.我们能从美国高校招生制度借鉴什么[J], 华南学术, 2007 (3)。

则。近年来在我国屡禁不止的“高考移民”、“少数民族身份造假”现象，除了权力、金钱等因素介入的不正之风外，在一定程度上也是对少数民族政策倾斜力度过大或不合理的一种暗中“抗争”。再如，为遏制不正之风、维护大多数考生的利益，湖南等地取消“点录”等操作空间，一切按分数排队录取，使部分特殊群体的利益受到较大触动而反应强烈，这些包括高校、教育部门等在内的特殊群体不仅因为其他部门仍存在“特权”空间而感到极度不平衡，还担心自己今后的生存发展环境受到影响，因为在目前现实国情下，任何个人和组织都不是在真空中生活。而社会资源的调动很大程度上正是依据“潜规则”的特权运行，支撑行政系统运行、主导政策和舆论语权的又恰恰是这些少数特殊群体。因此，体现公平价值取向的高考制度安排和政策设计，一定要从现实的客观条件和社会环境出发，在满足各方利益诉求中寻找最佳平衡点，切不可搞“一刀切”或照顾简单化。

### 5.1.2 扩大自主与公正选才的矛盾

扩大自主包括考生的自主选择权和高校的自主招生权，从理论上讲，完全自主的考生与高校的“双向选择”，使不同层次和类型的高校根据自己的需要选拔合适的生源，使考生根据自己的志愿和条件选择中意的学校，达到“各得其所”的理想境界，应该能最大限度地体现公平公正。但在我国现实条件下，扩大自主权往往事与愿违。首先是在扩大高校招生自主权上，在过去 20 多年先后进行过多次改革，最为引人注目的莫过于保送生制度的建立和自主招生的试点。保送生制度的初衷是为克服高考“唯笔试是取”的应试弊端，通过全面考核学生的德、智、体情况，在中学推荐的基础上，由高校自主选拔出具有转好专业适应性的优秀人才。但实行不久，逐渐受到权力和金钱的侵蚀，起初是“荐良不荐优”，后又蜕变为“推劣不推良，送官不送民”，将不合格的权势子弟保荐给高校，其公平性遭到严重损害。近几年为扩大高校办学自主权而探索的以统一考试为多元考试评价、多样选拔录取相结合的各种自主招生试点（包括体艺特长招生、小语种招生、面试入学、综合评价招生等），打破了高考长期“大统一”的格局，给高校招生带来了新意与活力，但由于自主招生种类繁多，考生和群众享有的信息和机会并不均等，尤其是高校的自主招生缺乏可操作的客观“硬件”和有效的监督，一时间自主招生黑幕重重，使高考这块“净土”受到严重污染。在实践中，不论是自主招生还是统一招生中的任何权力空间，包括国家规定的 120%的投档空间、机动计划指名录取权等都被人情、关系、金钱、权力等因素异化为腐败的“通道”。为此，一些地方“不得以而为之”地堵塞这些空间，包括取消指名录取，压缩投档比例，强化分数的“硬标准”，导致了高校自主权的大大削弱。这种“开历史倒车”的做法当然不是改革的方向，但在法制尚未健全、监督机制和诚信体系尚未建立起来的现阶段，高校招生走向“自主”只能在行政手段的制约下进行有限的过渡。既要做到公正选材，又不能违背制度发展的客观规律，应该在明确向市场体制转

轨基本方向的前提下，在加强对高校招生权力的制约上作深入研究，以避免“矫枉过正”。其次是在扩大考生自主选择上，从艺术校考的准行、“3+X”模式的全面实施，到分层多次考试、高职高专单独考试的试行等，都无不是增加考生自主权的有益尝试，但这些改革大多无疾而终，保留下来的不是目标的偏位，就是导致考生参考成本增加、不正之风盛行。最近又有人提出在高职高专中实行“申请制”的大胆构想<sup>①</sup>，这实际上是照搬西方模式的一种简单复制，并不符合我国的现实情况。在规范的教育咨询中介市场没有发展起来的情况下，目前的社会诚信状态给考生和高校不受限制的选择权，只能是加剧职校招生混战的乱象。因此，真正的“自主”对高校、对考生还有很长的路要走。

### 5.1.3 考测公正性与科学性的矛盾

上世纪纪末推行的“3+X”考试改革和正在推行的新课标高考改革，“考能力”成为选拔人才标准的新观念。在我国当代考试的发展中，“考能力”的观念完成了由对科学知识的再认再现向深层智力活动进行地测量与评价的转变，也使公平公正的理念在高考中得到了更充分的体现。客观地讲，追求能力和综合素质考查是当今国际发达国家和地区高考改革的总体趋势。倡导高考以能力立意为取向，其用心是好的，但这样的考试目标是不公正的。高考过强的能力要求（如研究性学习、综合能力和创新实践）与文化资本有关。文化资本通常很难在正式的学校教育中取得，大多通过父母的较优越的社会经济教育背景所创造的家庭教育与资源来形成。这些能力充当文化再生产的工具，使得考生资本存量的家庭差距通过高考的不平等代代相传。由于以能力考查为主导的试题更多侧重于测试学生在课堂外、学校外之所知所获，这使得来自社会不同阶层的学生面临着不平等的竞争状态。这说明以能力为导向的高考命题对于不发达地区和家庭出身不好的考生处境不利，在一定程度上违背了考试公正的基本精神。从有关省市的高考改革方案来看，部分省区将信息技术和通用技术、艺术、综合实践等纳入高考的测试范围内，这种考虑最大的优点是考查了学生的综合素质，有利于学生全面发展，取向和出发点是好的。但我国东部及沿海地区比中西部地区拥有更多教育资源和文化资源，基础教育设施及教育资源也差异明显，命题的城市价值趋向是新课程高考的一个隐形问题，由此带来新的区域不公正问题。总之，高考内容改革是体现综合素质为主还是顾及公正问题，往往是摆在高考命题决策者面前的一道难题。因此，要尊重我国国情，不能一味地以发达地区的情况作为设计和编制高考方案和内容的标准，当然也不能以欠发达地区的现状来为依据，而是综合考虑群体的多样性、差异性尽量缩小差距，使高考方案和内容的设计更加公正。

<sup>①</sup> 张敏强.实施“高考制+申请制”并行运作的高考招生改革构想[J].中国考试, 2008 (2).

### 5.1.4 多元化改革与加重学生负担的矛盾

现在，在教育改革中存在一个最大的误区，就是以为通过高考改革就能奇迹般地解决“应试教育”带来的各种问题，只要推行多次考试、多元化评价，就能减轻学生的负担，引导中学推行素质教育。所以，当前理论与实践界热衷于“高考多元化评价改革”。实际上，这是一种自欺欺人的“弥天大谎”。道理其实很简单，在“考什么就教什么、学什么”的根本问题没有得到解决的情况下，推行多次考试、多元评价只能是成倍加重学生负担，让应试教育更加沉重和激烈。这几年推行“3+X”的综合测试就充分作出了回答。据反映，在推行新课改高考改革的省市中，就出现了“综合素质培训”的强化班。一位中学校长说，不论高考怎么“考”，学校都有办法在短期内训练出一批应试的学生，不考的科目自然就不开了。而且，实行对学生平时过程性学业情况和综合素质的“软”考核，势必造成严重的不正之风在师生中的盛行。造成这一问题的根本原因是文化传统、社会体制等因素导致高考利益的高度集中，具体到社会和地方政府就是不断强化“以高考升学率论政绩”、“以高考成绩论英雄”的价值观，而且不同群体的利益与考生的个体利益融合在一起，助长了“应试教育”和各种不正之风。同时，教育主管部推行的相关政策和举措，尽管口口声声强调素质教育，但恰恰强化了“应试教育”的导向。比如在高考改革中不论是从理念上还是具体的方案安排和内容设计上，都是反复强调对中小学实施素质教育的引导作用，并高调要求以考试大纲为标准（而不是以教学大纲为标准），这大大强化了中学教育围绕高考转的现状。因此，笔者认为，不论现实中高考对基础教育客观上存在多少引导作用，这种作用只能淡化，高考应该回归到为高校选拔人才的本质功能上来。中学教育不应该一切围绕高考转，而是以基础教育的培养目标为根本，部分根据高等教育的人才培养需求作出适当调整。只有为高考“减负”，多元化评价的各项改革才能“轻装上阵”，才有可能实现预期的目标，素质教育也才能真正得以推行。也只有这样，才能从根本上解决高考公平问题。

### 5.1.5 模式选择上精细化与经济有效的矛盾

世界上有些国家和地区把高考制度设计得很精细、很复杂、很多元、很个性，以满足高校和考生的不同需求，如欧洲的英国、法国，亚洲的日本、新加坡和我国台湾地区等；也有许多国家和地区的高考制度是比较单纯、比较简捷的模式，澳大利亚、俄罗斯、美国等一些国家的高考模式基本属于这一类<sup>①</sup>。我认为，中国高考改革在目前乃至今后较长的一个时期内，其改革取向应该是：其一，坚持统一性和多样性相结合，但应以统一性为重。统一性是我国政体的基本属性之一，我国的教育也具有很强的统一性特征。比如，我国基础教育历来就有比较统一的

<sup>①</sup> 黄光扬.中国高考改革之路不能这样走[J], 湖北招生考试, 2006 (12)。

课程、标准、大纲、教材、学制等。试想，如果在我国取消了中央颁发的由国家统一施行的各种政策与制度，在教育领域也取消那些统一的各种政策与制度，那么，我们的国家、我们的教育，还能按统一的政策与制度运作并进行全面改革、能实现各自的目标吗？国家这么大，情况这么复杂，中国高考改革必须坚持统一性和多样性相结合的原则，以关照地区之间、学校之间、专业之间、个体之间所存在的个别差异，但应以统一性为重，只有这样才能保证质量，提高工作效率，维护正常的工作秩序。其二，坚持简捷性和有效性相结合，但应以简捷性为主。追求高考制度的简捷性，是基于我国国情以及选拔人才过程实现“投入产出比”最优化的考虑。我国幅员辽阔，各地经济发展很不平衡，许多边远或农村地区的交通还不是非常便利；加之考生数量很多，家庭经济困难，所以，我们没有条件把高考制度设计得很精细、很复杂，不可能要求几百万考生在高考录取十分有限的时间内穿梭于国内几百所大学之间，参加由各大学所主持的第二次考试或面试。近些年，艺术类专业考试就是一个典型的例子。

弄清了上述问题，未来高考制度改革要能够在战略上把握准方向、策略上相互配套，应该采取“大处着眼，小处着手”的基本方针。所谓“大处着眼”，就是明确把握上面两个宏观层次下高考制度流弊产生的根本性原因，以及由此引致的进一步改革大方向，即：一，在整个社会层面上进一步加大全方位市场化改革力度，彻底破除户籍制等一系列计划体制遗留下来的身份歧视制度，加快社会主义新农村建设、城市开放式管理和城市化发展步伐，积极开辟和疏通社会多元化流通渠道，使高考制度逐渐推卸掉不应有的外在附加性社会功能，为高考制度改革营造适宜的宏观社会经济环境；二，在教育体制改革层面要有重点和实质性突破，彻底打破教育行政性垄断格局，法定学校、特别是高等学校经营管理的主体地位和决策权限，利用“法治”严格限制政府教育规制行为。只有将这样两个宏观层面的问题搞清楚了，微观层面关于考试内容和形式的改革才能有方向感、分寸感，才不会陷于“无头蝇”般的迷乱状态。

从策略上考虑，高考制度究竟怎么改？按照制度变迁的一般规律，一些重大的、实质性的制度变革往往是从非正式规则的“边际”上开始的。长期处于一种“暧昧和胶滞”状态的高考制度，其改革要有突破并取得成功，看来也得有这样的战略眼界，采取这样的渐进式策略，走这样的迂回路径。首先，在高考制度流弊已经被广大民众深切感应到的情况下，主导制度创新的政府教育主管部门应该注意从一些习俗意识和规则调整着手，先从原有高考制度运作中正式规则触及不到的“死角”改起，利用一切可以利用的机会劝诱和引导人们日常习惯行为在边际上向“非科举性”方面作弹性调整和缓慢演变，以此引发人们对“要想成功唯一出路就是上大学、上名牌大学”这种科举教条的“信仰危机”，进而以“思想

“解放”和“理论创新”为先导带动整个高考制度逐渐走上全面变革的轨道。其次，从改革的外在条件来看，中国渐进式改革始终是与“开放”的范围和力度相伴而行的，以“放开放发展”为推进基础，将“对外开放”作先导条件。高考制度改革也可以借鉴当年在沿海发达地区开辟“经济特区”和“开放城市”的做法，在一些有经济实力支撑、教育发展水平较高的省区、大中城市和高校先行开辟高考改革试验特区，特事特办、积累经验，而后梯度开放、逐步推广，最终实现由局部到全局的渐进改革任务。再次，为了避免无谓争议，前期改革可以先从一些没有太大争议或认同度较高，又没有太大的实施成本或经济上具有可行性的考试内容和形式事项着手，但是这些方面的改革一定要注意战略大方向，即一切改革只能是有利于打破行政性垄断、扩大学校自主权的而不是相反，是淡化“科举性”色彩和职能的而不是相反，是分化高考复合型职能的而不是相反，就其人才选拔职能而言也应该是淡化而不是强化其唯一性和集权性。否则，所有改革在教育学意义上再完善、再科学都是适得其反的。此外，针对高考制度改革的所有举措，都不可以简单化地看做是“教育评价技术”性问题，而是市场化制度转型背景下的复杂社会经济问题，必须联系这个市场化制度转型的大背景思考和把握其“前因后果”、“承先递后”关系，否则只能是越改越远、越改越乱。

我国长期实行全国高校统一招生考试，在择优录取、保证生源质量和维护社会公平等方面，已经并将继续发挥积极作用。但也面临着增强招生考试适应性、扩大高校招生自主权的严峻挑战。新的基础教育课程标准的实施，大众化高等教育体系与结构的变革，客观上要求高校招生必须建立相应的考试评价标准，变革现行招生选拔方式，扩大入学途径。因此，高考要保持长久的生命力，必须在坚持统一考试的前提下，适时适度进行多样化改革。这些改革既是高考公平性的内在要求，同时又容易带来新的不公平问题。考虑到现实中国的国情，在目前高等教育资源紧张、诚信机制尚未健全的背景下，仍要把确保公平作为高考的第一要务。在我看来，高考多样化改革必须以统考为基础，以不损害高考公平为前提，以维护考生权益、促进人的发展为终极目标。在这一基调下，高考制度改革的目标方向可以简单概括为：在坚持全国统一考试的前提下，逐步建立起多元化考试评价与多元化选拔录取相结合，政府宏观指导和调控，高校自主招生、自我约束，社会中介规范服务，各方面有效监督的高校招生考试制度。这将是一个循序渐进的历史过程，而且还得有一个良好的宏观体制条件和社会诚信环境作保障。

## 5.2 增进高考公平的体制建构及其路径选择

围绕高考出现的种种不良现象和弊病，一些人不是彻底否定高考，就是总想

在解决“怎么考、考什么”的问题上进行“折腾”。这种仅停留在微观操作层面而非宏观战略层面的认识和思考，致使高考无论如何“改”也走不出“头痛医头、脚痛医脚”的困境，甚至带来新的问题。因此，必须与社会主义市场经济体制和制度体系变迁的总体方向相适应，从宏观上教育和高考管理体制的建构入手，并进行相关政策的配置，进一步完善和优化制度体系，从而找到解决包括高考公平问题在内的一切问题的较好办法和有效途径。

### 5.2.1 建立新型高考管理体制，实现高校招生自主和考试服务市场化

按照理想设计，市场化改革的实质意义无非在于：要把过去计划体制下政府与民众搞颠倒或错位了的职能分工关系重新理顺，政府干自己应该干的（公共领域的）事，非公共领域的事要“走群众路线”来发展，由“市场”竞争机制和民众互动博弈来调节<sup>①</sup>。政府“该干的事”其中一个最重要的方面，就是为弥补市场机制的自发性、盲目性、滞后性等缺陷，通过实施有效的宏观调控，消除垄断，维护平等有序的竞争秩序；增加公共产品和服务的供给，形成合理分配格局，使人民共享改革发展成果。具体到教育领域中，基础性义务教育无疑主要是（不全是）需要政府干预、通过财政转移支付等制度安排进行“宏观调控”的公共产品或公共事业，而非基础性义务教育特别是高等教育恰恰主要是（不绝对）需要进入市场竞争领域的，以学校自主为本，面向市场、根据社会需要进行产业化经营和运作。我国教育问题的症结，以及制度创新和发展的契机正是于此。要从根本上解决高考的问题，也应该首先从解决教育的体制问题入手。当前，教育制度创新最为迫切的任务，就是加大市场化改革力度，尽快克服有关制度障碍，从而建立适应社会主义市场经济要求的教育产业运行框架。在这样的市场化制度改革大背景下，逐步建立起高校招生管理的新体制。

#### 1. 对高等学校重新定位，保障高校的独立法人地位和招生自主权

新制度主义认为，现代社会的体制变革存在着两种不同的类型：强制性制度变迁和诱致性制度变迁。我国高等教育体制改革二十年的发展，自1995年开始的后十年，政治与高等学校的关糸开始出现深刻的、在某些方面甚至是根本性的分化与改组，高等学校通过扩权使自身的行为能力和行为方式发生了某种实质性的变化。在这种情况下，高等学校内部由自利性推动开始出现一种自发的改革进程，这些改革的动因不再是来自于自上而下的政府决策意志，而是由于制度不均衡所产生的获利机会。在经济利益的驱动下，改革的目标发生偏移，改变的路径开始转向<sup>②</sup>。这样一种变化使高等学校的体制变某具有诱致性制度变迁的某些特征。这种体制变革使高等学校权利关系变得十分复杂，法律地位发生了根本性的变化，但其法人的特点并没有得到明确，因此在实践中产生了许多问题，最为突出的是

<sup>①</sup> 李宝元.关于高考制度若干基本问题的战略思考[J], 新华文摘, 2007 (11)。

<sup>②</sup> 劳凯声.对高等教育收费和公平问题的思考[J], 新华文摘, 2008 (13)。

我国社会转型至今尚未出现一个成熟的第三部门，与政府分离后的高等学校处于一个独特的境地。现实中，市场、计划两种机制并存，如招生仍沿袭计划体制，而经费来源、教师聘任等方面的改革则不同程度地采用了市场机制的做法；同时，对高等学校法人未能从公法角度做出必要的规约，使高等学校行使权过程中容易出现现权力失控现象。为此，要解决高等教育改革发展中出现的各种新问题，首先要对高等学校的法律地位进行重新设计。必须要明确几点：其一，高等学校因其特定的公益性和享有的公权力，有别于以私益为归宿的企业法人或单一的民事主体；其二，高等学校是独立行使某种权力、承担相应法律责任，是具有独立管理机构的组织体，而不是行政机关的内部单位或内设机构，也不是行政机关委托的组织；其三，高等学校办学权是一种以公权力为主的复合型权利，应使公权力得到公正的行使。其四，高等学校的学术权力是为实现其独有的机构功能而必须具有的一项办学自主权。总之，应从公法角度对高等学校法律地位进行规范。高等学校可以界定为由国家设立的，以培养专门人才、开展学术研究为目的、为不特定多数人服务的公益性机构，是以公权力主体的身份行使权力、履行义务的法人组织。在实际运行中，可以借鉴国外市场经济体制国家办学经验，不论是公立学校还是私立学校，一般都应是非盈利性公益机构，学校虽然是完全的市场主体，但其经费筹措除了依靠政府投入（公立、私立都有），基本上是靠各种募捐和社会“融资”，不是靠向学生收费来维持和“获利”的（即是盈利的学校也一般通过科研成果转化或有偿社会服务获利）。具体到招生工作中，学校是唯一的法人主体，作为其实现学术目标的招生自主权不容侵犯，也不得受到某种私益因素的影响而异化。高校对招生规模来确定具体招生计划的分配（到省、到专业）和调节、考核和录取考生等招生行为完全负责，对其行为失范带来的不良后果，包括影响教育质量、自身声誉以及最终的生存发展等，都必须付出经济的、法律的代价。

## 2. 转变政府职能，理顺招生考试管理体制，逐步实现考试服务的市场化

与扩大高校自主权相对应，招生考试机构和政府部门应尽快转换职能，自觉地由原来的直接组织者和操办者转变为间接服务者和监控者，要将提供信誉评估、智力技能评价及其他相关信息服务的业务性职能逐渐从政府部门分化出来，交由独立于政府的非营利性社会中介服务组织承担，政府教育主管部门主要负责有关考试招生的大政方针政策制定、日常行政督导和宏观调控工作。这样，经过一个循序渐进的历史过程，政府、高校和社会以及考生和家长之间良性互动关系会逐渐形成，一个“高校多元自主招生，社会有关中介机构规范服务，政府权威宏观调控和行政监督”的新型高考体制模式也终将成为现实。从目前情况看，主要从两个方面逐步实行转轨：

一是改进招生管理体制，逐步实现政府由具体分配操作和微观监控，到宏观调控、制订规范和行政监督的转变。针对高校急剧扩招、政府宏观管理不到位带

来的办学结构性矛盾和秩序失范等问题，近年来国家紧急刹车，严格控制招生规模，并对高校招生计划的使用实行“一个萝卜一个坑”式的严密监控，致使目前的高校办学尤其是民办院校、高职院校又陷入了新的困境。近年来先后发生在江西、湖南等地的民办高校乱招生事件，就是这一体制性矛盾日渐积累后的突发性暴露。要从根本上解决问题，应该尽管按市场规律转变招生计划管理方式。国家应在评估上年度高校招生情况和社会人才市场需求情况的考核上，确定和公布全国、各省的总体招生规模，政府对各高校不再下达指令性招生计划，而是根据其办学条件核定其总体招生规模，允许在一定范围内适当突破。主管部门应充分考虑区域平衡、专业结构等因素，对高校安排分省、分专业计划提出指导性意见，作出统一规范。总体上应该由城市向农村倾斜、由东部向西部倾斜、由发达地区向落后地区倾斜、由热门过剩专业向紧缺有市场潜力的专业倾斜。要建立录取名额合理投放的制度，借鉴古代科举分区配额调节的办法，规定高校必须按人口比例、考生人数和教育状况分配到省计划，全国、全省可以拿出统一的办法，教育部门进行监督、核定和评估，并在一定范围内进行调节。对违规突破招生规模、安排招生计划引起不良后果的应给予适当的制裁，比如核减下一年度招生规模、向社会通报等。同时，取消录取审批制度，逐步实现招生主管部门由直接组织操作到实时有效行政监督的转变。随着高校招生自主权的扩大，现在的录取审批制度形同虚设，主管部门沉于具体事务操作，弱化了其应有的监督智能。应当将考生录取的最终审批权归还于学校，主管部门要充分发挥网络技术的作用，对高校招生的全过程进行实时的监控，为考生和社会查验录取结果、监督高校招生提供一个公平、公正的平台，并建立经常性的纠错机制。

二是推行考试组织社会化，逐步实现教育考试由高度集中的行政组织运行，到行政管理与市场运行相结合的转变。目前高考组织上的举国体制面临的困境和问题越来越多，政府全民动员式管理和“救火式”风险化解机制越来越难以维持，从某种程度上反而强化了高考安全和公平的风险。要从根本上解决这一问题，必须顺应市场化改革的潮流和方向，打破目前这种高度集中的教育考试行政管理体制。现在，各个部门、各个行业都在举办各类考试，实际上形成了巨大的考试产业，但由于体制跟进和制度供给不到位，形成了比较混乱的局面。各主管部门大多从行业利益争夺出发，相继组建了行政垄断式的考试机构，沿袭的仍是计划体制的管理模式。<sup>①</sup>在 1998 年以来的新一轮机构改革中，教育部门从中央到地方都建立了独立的考试机构（许多地方集招考职能于一体），由于大多数是出于利益分割、人员分流上的考虑，造成了新的职能不顺、政事不分和行政垄断，考试组织管理上的基本格局没有改变。要走出目前的困境，从长远来看，国家正在酝酿出

<sup>①</sup> 张和生.教育考试管理体制改革的困惑与对策[J], 中国考试, 2008 (5).

合考试法，与之相配套应当成立融各行业考试于一体的国家大考试部门，这在我国历史特别是民国时期就有比较成功的实践。同时，通过对各类行业考试进行产业化整合，最终形成国家教育考试和国家职业资格考试两大产业体系，分别由相应的若干个考试机构进行经营，国家考试主管部门负责产业布局、制定规划、宏观调控，对经营行为进行规范和监督。从近期考虑，先从理顺教育考试部门管理体制入手，将招生考试的行政职能收回教育行政部门，将剩下服务职能整合、发展称为真正意义上的教育考试中介服务机构。国家应通过立法明确办考主体、招生主体和政府之间的法律关系，以及各自的职能职责。目前可以首先对各级地方招考机构进行垂直管理，逐步组建全国教育考试集团，最后形成打破行政区域界限的集团下的各级考试分支机构。包括高考在内的各类教育考试交由考试集团，在法律范围内进行市场化运作，各级政府仍依法履行维护国考公信力的职责，由原来直接管理变为集中力量对考试机构施考的监督和各种保障，包括对考试非法行为的打击和考试环境的综合治理。这样，高考的组织管理既可以摆脱来自地方因素的干扰，又大大提高其运行效率，也有利于从体制上缓解高考的高利害性，避免原来政府管制的各种风险，并集中精力构建公共治理体系。待条件成熟时，再将各个行业的考试行政职能组合，成立跨行业的大考试管理部门，最终形成整合后的政府宏观管理、各大考试产业有序竞争的格局。

### 3. 大力培育和发展规范的教育评估、咨询等中介市场，建立支撑招生考试健康运行的公共服务体系

高等教育发展中的许多问题，是由于缺乏与市场机制相配套的社会化评价机制和服务体系，政府内部评估的体制性缺陷、行政性服务的先天不足，以及在构建教育公共服务体系上的滞后，使高等教育办学越来越面临市场失灵、非法中介乱象丛生困扰，高校招生中的各种不良现象在一定程度是这一问题的集中表现。因此，要从根本上规范高校招生行为，最为关键要做到两点：一是推动高校办学评估的社会化。要引导和鼓励建立高等教育行业协会，形成包括高校招生、专业设置、学校建设、教育教学管理、毕业生就业等各种办学行为的行业自律体系和评估体系，政府对高校办学水平和教育质量的评估职能应逐步移交或委托给行业协会去具体实施，教育行政部门只是从战略上提出总体目标和要求，制定办学的各种标准和规范，并进行宏观指导、调控和监督。对高校教育质量和办学水平的评估应该走市场化道路，也就是通过市场机制的作用，培养一批有质量、有信誉、有法律效力的专业化教育评估中介机构。同时，鼓励权威社会信用机构对高校办学信誉进行评估，比如在一定范围内进行民意调查、公布评估结果。政府以所委托的评估中介机构提供的结果为依据，对高校总体办学情况进行排名，或进行招生规模、经费投入等方面的安排。二是推动教育咨询服务的社会化。目前高校招生中的信息不对称在很大程度上是政府服务上的“无能为力”，这就要依靠市场的

力量。但目前的教育咨询服务市场由于政府管理的缺陷尚处于自发无序状态，主管部门不能是一味地打压和“硬堵”，也不能放任自流，而是要通过全面规范、有序竞争，培养和发展一批服务好、信得过的专业化教育咨询公司。一旦形成气候，在高校招生全面规范的情况下，考生上大学就会由过去的“走后门”、“找黑中介”转向找正规的咨询公司，通过合法渠道凭实力上学，这样既可以避免考生在选择学校和专业上的盲目性和不良心态，又可以大大减轻政府和主管部门的压力。办学评估和教育咨询的社会化、市场化，都依赖于一整套市场准入机制和法制体系的建立，否则会带来混乱局面。可以参照经济领域的做法，通过资格考试制度和相关的配套建立一支专业化的教育评估师、咨询师队伍，在此基础上，对教育评估、咨询机构设立严格的准入门槛和建立相应的法律规范，并由主管部门进行经常性的监督和评审，形成包括评奖、制裁、处罚、吊销资格等在一整套优胜劣汰的机制。

### 5.2.2 改造现行高考模式，建立全国统考基础上的分类选考、多元选录的刚性考录制度

目前，围绕基础教育新课改抛出的各种高考新方案让人应接不暇，方式的增多、内容的增加，一定会让又一代人“饱受折腾”。我认为，作为常模参照型测验的高考，应该始终不渝地为高校选拔人才服务，而不应受到基础教育变化等因素的影响而作出过多的调整。总体上看，目前普遍推行的“3+X”高考模式经过多年磨合，已经得到广泛认可，人们基本上比较适应，这说明有其存在的合理性和实践基础，这种格局不宜轻易打破。但其出现的弊端与人们日益多元化的需求越来越不相适应，同时体现这种多元性需求的各类艺术考试、自主招生考试让考生四处“赶考”而不堪重负，其公平性和科学性遭到越来越多的质疑。基于这些考虑，在坚持现行统考制度的基础上，对“3+X”模式进行合理化改造，规范、统一各类自主性招生考试，建立一种适合现阶段国情的既满足多元化需求，又体现操作刚性要求的考录办法，不失为一个可行的选择。

1. 将目前实施的“3+X”方案改造成“公共科目统考+专业能力选考+基本技能资格考试”的高考模式。具体就是将“3”（语文、数学、外语三科）作为公共科目，每个考生必考，由国家统一组织考试；将“X”（目前大多是文、理综合）改为专业能力倾向测验，突破中学课程设置，按高校专业大类设置若干考试科类，每个科类根据专业培养的需要设置2-3个考试科目（可以是中学主体课程内容的综合，也可以是体现专业潜能的素质测试），各考试科类分别归于文化（文史、理工基础理论）、技术（有实践操作要求的专业）、艺术、体育等各大门类，由各省安排在不同时间组织统一考试（相当于现在各省的专业统考），每个考生可以跨门类选择一个到几个科类参加考试（比如，既可以选择文化类的外语科类，又可以选择艺术类的音乐科类，但同一门类由于时间冲突不能选择多个科类）。在改革初

期，本、专科一起考试；待条件成熟时，本、专科可以分层次组织考试。同时，将语文、英语中的基本技能抽出来纳入到汉语能力测试、英语等级考试（含听力、口语）等资格证书考试中去，加上计算机等级考试，三项基本技能资格考试由考生在高中期间常年参加，以最好的成绩作为高考成绩，高校对专业有特殊要求的可以此为依据。公共科目组考、专业能力选考和基本技能资格考试三项成绩按比例通过技术合成为高考成绩，作为考生投档录取的硬性依据。

2. 建立高校综合考核基础上的多元自主选录体系。分类选考在一定程度上体现了高校和考生的选择倾向，与之相适应，现行录取模式也必须作出相应调整，以满足他们相互的多元化需求。首先是取消分批录取分数线，实行分类平行投档。若全部取消“点录”等操作空间，录取分数线已经没有实际意义，反而成为高校破格录取人才不可逾越的障碍。同时实行分类选考，专业门类、科类划分更细，过去的按批次划线录取将调整为按门类直接投档录取。<sup>①</sup>投档办法可以参照湖南等地的作法，实行平行志愿投档和多次反复征求志愿，平行志愿等办法是湖南的创举，它的最大好处是通过技术手段，消除高校对非一志愿的歧视，实现考生可以同时有效选择多个高校，并保证了落选后的补救机会。在未完全实行申请入学之前，若取消分数线，实行分类投档到底，必须充分发挥平行志愿和多次征求志愿的作用。由于现阶段高考仍存有较大的淘汰率，目前大多数省份仍有40%以上的考生上不了大学，因此可先根据招生计划分类设置最低资格线，随着高等教育普及化程度的不断提高及可逐步变为“指导线”直至取消。待一定条件具备后，统一投档录取可以演变为完全意义上学生多校申请、高校自主录取。其次，推行高校二次综合考核，重新排队选录考生。按一定比例（改革前期可为1:1.5，以后可扩大到1:2以上）投档到高校的考生，由高校组织综合考核，并按考核的结果重新排队录取和选择专业。也就是考生达到学校的投档线，只是获得了录取的资格，原高考分数可以不起作用，也可以占较少的比例，最终是否录取还要由学校根据现场测试（笔试、面试、实践操作）情况、综合素质评价和学业水平测试成绩（均为档案记录）综合考核排名，并经公示后作出录退的决定，被退的考生还可参加下次的征求志愿。高校的投档比例成为弹性控制高校自主权的“阀门”，对信誉好、办学特色明显的重点本科院校可以给予其超过1:2的投档比例，对信誉差或没有专业特色要求的院校（专业）以1:1的比例投档，高校可以不安排设置测试，直接以高考成绩排序录取。与此同时，但对一些“偏才”、“怪才”等特殊人才，应在严格控制比例、规范透明运作、切实加强监督的情况下允许适当的破格录取。比如对高考单科成绩进入全省前万分之一名，或者在某一领域有突出成绩（有专著并产生重要影响）的考生在一定范围内降低总成绩标准录取。实行分类考试和

<sup>①</sup> 张和生.尊重和满足考生的选择权——湖南推行高考并列志愿的调查与思考[N].中国教育报, 2007.11.8.

高校综合考核自主录取，相当于对原有的各种自主性招生进行规范性合并，诸如保送生、文体特长生招生等弹性空间大、门类繁多、没有实际意义应该予以取消。

统考基础上的分类选考和高校有限自主权下的综合多元录取，是在目前社会诚信体系、高校办学质量信誉评价和监督体系都很不健全的条件下，高考走向多元选录的一个过渡性办法。必须严格把握好以下几个方面：一是规范考试设置。在充分考虑学校需要和组考可能，按专业大类设置足够的选考科类之后，高校不再在统考之外组织专业“校考”考试或其他自主性招生考试。同时，本专科招生不同于硕士、博士研究生，目前总的趋向是招生时淡化专业，实行“厚基础、宽口径”的专业人才培养模式，具体到专业以高校的二次综合考核为依据。因此，选考类别不应划分过细、设置过多，以大门类下的二级分类为准，比如艺术类的音乐、文化类的管理等。语、数、外等公共科目中的基本技能已分解到相应的资格考试中后，应减少考查容量，适当控制难度，更注重公民基本素质和文化修养的考核。公共科目、专业科目和基本技能三部分成绩的组合结构要合理，换算要科学，起初可考虑按 50%、30%、20% 的比例折合，以后可以逐步加大专业能力成绩的比重。二是坚持统考性质，合理安排考录时间。公共科目和选考科目都要坚持国家教育统一考试的性质，公共科目应在全国统一的时间考试，而选考科目，则应按门类分别由各省安排在不同时间进行统考。考虑到考生学习的实际和习惯，艺术类、体育类应在统考之前进行，文化类、技术类可在统考之后随即进行，并保证较长的时间，让考生在同一门类能先后参加多个科目类的考试，以保证考生较多的专业选择的机会。由于实行分类投档录取，所有高校不同层次的各类专业录取可以同时进行，避免了过去高校因依次等候录取、时间短促，无法对大批量考生进行逐个研究的弊端，各省应根据高校录取进展情况统一安排录取期限，第一次投档后可留给高校 15 天以上的综合考核时间，后续征求志愿录取的综合考核时间可相继缩短。三是实行综合考核的刚性化操作。高校对考生二次综合考核的具体办法和录取规则，要提前以招生章程的形式向社会公开，且其指标体系尽可能做到量化，教育行政部门要逐个审核并进行实时监控。综合素质评价可采取“写实性评价+等级的方式”且由集体作出评定，并在一定范围内公示。在目前条件下，学业水平考试、综合素质评价的信度和效度难以保证，不宜作为高考录取的硬性条件，可以提供给高校作为综合考核的参考依据。四是明确制度性缺陷的补救措施。比如，高校综合考核中的现场测试可能会引起人员流动，加重考生经济负担，但毕竟是拟录取考生，远少于现在艺术类专业考试全国范围的大规模流动，由于外省院校录取规模偏小，可以考虑几个高校联合到各省设点考核，或委托省内高校进行现场测试，以降低高校组考和学生参考成本。再如，取消录取分数线可能引起考生填报志愿的盲目性，高校二次综合考核录取会导致较多的考生落选，为此可以由政府预划不同科类的指导线（不是执行线）进行过渡，并实行象炒股一

样的实时修改志愿，同时高校招生计划的公布与征求志愿同步分批进行，以充分发挥征求志愿的作用。

实行分类选考、建立在多元化综合评价基础上的录取，可以在一定程度上实现考生和高校“双向选择，各得其所”，有利于提高人才培养的质量和效率，有利于促进公平公正。首先是将“一考定终生”的风险分解到多次考试中去，缓解了考生的压力，并强化了学生今后发展必需的基本技能和专业素质要求，能有效帮助考生较早地明确发展方向，克服专业选择和人生规划上的盲目性，对促进学生的全面健康发展将起积极作用。同时，将受偶发因素影响大的基本技能测试（如语言听力说等）放到资格考试中，可以让考生在多次考试中发挥出水平，也有利于降低组考风险，也是今后推行高考社会化的有益尝试。第二，增加了高校自主权，有利于高校选择合适的生源，可以有效地促进高校狠抓专业建设，办出特色、办出水平，从根本上促进高等教育的均衡良性发展。第三，分类选考的规范性、高校多元录取的刚性操作，让高校招生自主权在行政手段的制约下有限发挥作用，既能保证改革在现阶段朝着正确的方向稳步推进，又可以最大限度地避免招生秩序受到不正之风的干扰，在一定程度上实现人才选拔的科学、公平、效率三者之间的相对兼顾。特别是投档后的高校自主招生，相对现行的5%的自主招生试点，信度、效度、效率和社会可接受度都将大大提高，因而可以大面积推广。第四，分类选考、多元选录的办法是建立在现行高考模式改造的基础上，近些年大规模的专业考试和各种自主性招生考试已经提供了实践基础，积累了一定的经验。从教育心理学上，也能找到多元评价的理论依据。因此，这一模式的推行具有一定的现实意义和理论价值。

### 5.2.3 构建公开化、民主化、法治化的高考运行机制，为考生创造公平竞争的环境和条件

高考公平问题很多是政策本身带来的，也有许多是在政策运行过程中缺乏有效的机制保障而受到了政治权利等因素的不当干预。高考作为一种利益分配机制，是政府及教育部门确立一定“标准”对高等教育利益进行分割与配置。要避免高考制度对资源分配的不公，只有通过加强不同利益主体之间的交流与互动，促进政府、学校、社会、考生及家长的对话与协商，扩大社会、考生及家长对高考的知情权、选择权、话语权和监督权，建立群体和个体利益诉求和表达机制，促进高等教育利益配置的公开化、民主化。

**1. 重构公平的高考政策体系和政策形成机制。**高考政策的形成是不同利益集团博弈的结果，政府应当充当中立的调解人，从各方面进行利益平衡，切实保障公民高等教育接受权的均等性和建立一种可逆的利益流动与分配机制，以“制衡”

而不是以“优惠”分配利益<sup>①</sup>。可以采取教育行政听证、咨询与监管、学生公平入学论坛等制度和措施，保证高考政策的科学性与民主性，从而限制或消除国家代理“设租”的机会主义行为和社会利益集团的“寻租”活动，实现高考权的公平分割。在形成高考政策公平性长效机制的前提下，对高考运行各个环节的政策进行全面清理，以保障考生权益、体现公平公正为根本，对与当前形势不相适应、操作刚性不强、偏离政策初衷、未能体现主体利益诉求的政策，该取消的要取消，需要保留的必须进行调整和规范。比如，目前高考加分政策的对象、种类、幅度以及政策制订和执行的主体等都亟需统一规范，应取缔因某个地区、部门或特殊时期的需要而制定的加分政策，高校教师职工子女加分政策就违背了公平原则不应该存在；而且加分政策种类繁多，对同一高考对象的加分幅度各地不一，根据公共管理理论对政府职能的界定，高考加分显然不是某个省或高校的职能，应由中央政府在全国范围内统一设定；而且应明确相关部门在政策出台和执行流程中的相互制约机制，以防在加分政策上的各自为政和部门利益分割。又如，高考分省命题的政策既大量浪费资源、增加成本，又带来了很大的安全隐患，也造成全国标准的不统一，并不是高考改革的方向，统考科目应由教育部收回命题权，建立国家考试题库，在照顾各地差异和地方特色的基础上启用不同的试卷，以达到高考竞争的相对公平。再如，高校预留机动计划的“点录”政策，给了高校极大的操作空间，造成了招生秩序上的“失控”，高校预留计划不能“暗箱操作”，应分阶段公开征求志愿录取，扩大高校自主权不是“放手不管”，而是在权力制约下让高校按照办学要求选好人才。

2. 建立透明化的权力运行体系和公开化的利益申述平台。阳光是最好的防腐剂。要确保高考公平公正，首要的是解决信息不对称的问题，招生考试信息必须及时、全面、全程公开。考生及家长只有在对高校招生考试全面“知情”的情况下，才能做出切合自我发展实际的选择；也只有在考生和群众“知情”的情况下，才能有效地对招生考试进行监督，防止招生“特权”现象。在现有条件下，主要是扩大公开招生信息的范围和渠道。要按照政府信息公开条例的要求，除具有保密性的内容外，凡是能公开的信息，尽最大限度公之于众，让考生和群众知晓、明白；改进信息公开手段，建立以网络为主体，声讯服务、新闻媒体、人工服务以及其他多种形式相配合的立体式信息公开平台，真正实现高校招生全程透明化运作；完善招生公开制度，对高校招生公开公示的范围、内容、时间、方式及要求制订严格的规章制度，实行规范化运作，主动接受社会监督。其次，建立有效的内外约束机制。从外部环境上，要建立由权力机关监督、司法监督、行政监督、舆论监督、群众监督相结合，形成多层次、全方位的社会监督网络，尤其是政府

<sup>①</sup> 姜传松、王辉耀.高考制度变迁中的供需关系探析[J]，招生考试研究，2008（1）。

主管部门在实施网上实时监督、抽掉专门力量进行巡回监督的同时，应提供一个社会监督的平台，比如在政府公众网站将高校录取名单及相关细节随时公布等。在内部，要建立健全高校招生自律体系，包括行业自律和招生主体自律。借鉴西方发达国家的作法，每个高校应成立有教职工代表、校友代表、投资人代表（纳税人代表）、在校学生及家长代表等参加的招生委员会，作为学校招生最高权力机构，对招生重大事项或有争议的录取，应投票决定。同时，各高校招生还要相应接受校友会、学校董事会、市民代表会、家长代表会等各种组织的监督，并建立有效的纠错机制和责任追究机制。再次，建立高考申诉平台和招生仲裁制度。除利用现代通信技术健全现行的信访接待和举报制度外，可以在各省成立国家教育考试与招生申诉委员会，申诉委员会独立于教育部门，由公道、正派的法律专家、学者、知名人士、往届考生家长以及相关部门的人员组成，接受立法机构的监督，主要受理考生及家长对学校招生录取的决定和考试主管部门强制性行政行为提出的申诉。对投诉的情况没有争议的，由申诉委员会做好解释、协调工作，促使问题的解决；有争议的，申诉委员会要组成裁决组，经过调查取证、审理进行公开裁决，若当事人不服，可以再通过行政复议或走其他法律途径解决。目前，全国仅有天津在试行国家教育考试和高校招生录取的争议裁决制度。随着考生维权意识的增强，为各种利益主体的诉求和表达提供更多的渠道和方式，将有利于维护公平公正，有利于构建和谐社会。

**3. 加快招生考试法治化步伐。**面对形式多样、人员广泛的考试作弊和涉及招生考试的非法行为，禁止和处罚起来常显得无能为力；高考运行的实践中，考生及家长、政府主管部门、高校以及社会之间究竟是处于一种什么样的关系，各种主体的多元利益何以实现与协调，面临的困境越来越多。然而，“依法治考”、“依法治招”、“法治招考”称为当下流行话语，却又“呼之不出”，治理高考公平和安全问题的“无法”状况令许多人担忧。新中国成立快 60 周年了，至今还没有一部规范所有国家考试的法律，仅靠现有的一步 1988 年制定的行政法规《高等教育自学考试暂行条例》和部门规章管理每年数千万人参加的国家级考试的状况，与依法治国的要求太不相适应，已使国家考试与招生的权威性和公信力受到极大挑战，我国现阶段进行招生考试立法已经是迫在眉睫。<sup>①</sup>如何建立一步统筹整个普通高校招生考试过程的、兼顾国家、社会、教育行政部门及高校、学生等多方面利益的，并将法治基本精神（如权利保障、权利制约、程序公正）蕴涵于其中，具有可操作性的、高质量的法律或法规，是实现招生考试法治化的必然途径和现实选择。但从我国已经是考试大国的现实出发，专门为高考立法的可能性很少，可行的选择是尽快制定统一规范全国教育考试、司法考试、公务员考试的《国家考试法》，

<sup>①</sup> 覃红霞.普通高校招生考试法治化研究[J], 教育研究, 2006 (4)。

然后由国务院制定《考试法实施条例》对各类国家考试行为做出统一规范，教育主管部门再在法律的规范下制定高校招生考试的具体规章，从而建立一整套保证高考有序运行的制度体系，包括国家督考制度、招生考试岗位资格证书制度等都要通过立法予以确认，以增强其国考的权威性。当然，一部考试法并不能解决法治招考的全部问题，“依法治考”、“依法统招”，更强调的是一种治理理念和方式的转变，也就是法治不仅仅是针对考生群体，对高校、各级招考机构及其工作人员、教育行政管理部门、政府及相关部门以及其他社会成员，都应当共同承担普遍化的守法义务，合法享有法律所规定的权利。从治理主体上看，考生不仅仅是被管理的对象，而且还应当有实现自身知情权与参与权的要求，并成为揭露与惩治权利腐败、维护招生正义与秩序的生力军。政府及教育主管部门也应逐渐从管理者向服务者转变，各主体之间的关系也由单纯的管理者与被管理者向全方位、多层次的合作、参与与监督转变。从这个角度讲，招生考试法治化还将是一个漫长的过程。

#### 5.2.4 推动教育的均衡发展和结构优化，建立人才培养的“立交桥”

1. 加加大对落后地区教育发展的倾斜和扶助力度，缩小教育水平落差。由于历史的原因、地理位置的不同，改革开放政策等因素的影响以市场经济优胜劣汰俄规律，使得我国地区教育发展差距较大，城乡教育发展不平衡，导致考生高考竞争力差距拉大。因此，政府应根据补偿原则，运用强制性行政手段加大对中西部落以后地区的教育投入，缩小教育落差，使全国教育发展达到相对平衡，从而为落后地区考生高考竞争力的提高和全国统一录取标准政策的实施创造条件。在全国范围内，教育的投入、教育的发展应该有一个整体规划，在这一前提下，强化中央和省级政府对全国教育发展的宏观调控能力，尤其是由上至下，通过建立规范的转移支付或专项补助制度对落后地区给予财政支持，现在新的义务教育保障机制的建立对促进教育发展的区域平衡是个良好的开端，关键是对财政转移支付政策进行科学的安排和严密的监督，可以纳入地方人大法律监督的范畴。再者，在新的教育发展布局中，教育增量部分应优先向落后地区倾斜，以增加教育机会。例如，在适当控制招生规模的大背景下，有限的增量部分主要应向人口大省和贫困地区倾斜，但要科学测算、合理安排，以免引起新的不公平和强化落后地区对倾斜政策的依赖。

2. 调整教育结构，构建多层次的普通教育后职业教育体系。党的十七大报告指出：“优化教育结构，促进义务教育均衡发展，加快普及高中阶段教育，大力发展战略性新兴产业，提高高等教育质量。<sup>①</sup>”在这样的基本政策安排下，我国教育发展在前些年的基础上正朝着比较完善的国民教育体系和终身教育体系的方向迈进。但

<sup>①</sup> 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[Z]，人民出版社，2007.10。

是，长期以来由于人才短缺时期的历史需要，职业教育与普通教育发展的思路一直不很清晰，职业教育尤其是高等职业教育更多地承担了学历教育的任务，而普通中、高等教育（包括普通中专）从入学开始就意味职业分化，许多特殊职业往往是“一毕业就定终身”的。这就造成一方面社会对职业教育学历的歧视，一方面职业技术人才又严重不足；普通高等教育培养的所谓“数以万计的专门人才”出现严重的结构性过剩矛盾，普通教育培养的像警察特殊职业人才若没有从事相对应的职业将存在极大的社会风险。另外，近几年，在高等教育大众化的带动下，普通高等教育得到通过发展，而中等职业越来越面临困窘局面。随之而来的，每年有超过 40% 的上不了大学的高中毕业生，由于没有必要的技业职能，难以直接进入劳动力市场。针对这些问题，笔者对教育结构布局有一个大胆的设想，就是实行职业教育与普通教育、职业技术培训与学历教育完全分离，建立中、高等教育后职业教育体系，主要包括高中后的中等职业教育、大学专科后的高等职业教育、大学本科后的高端职业教育三个层面。从今年起，教育、劳动保障部门试行从高考专科线下考生中选录技校生，就是高中后职业教育的一个很好的范例。为未能上大学的高中毕业生就业前补上职业教育内容，为他们进入劳动力市场做好必要的准备，以弥补高中后非学历职业技术教育的缺失，这是今后中等职业教育发展的主要方向。目前处于困境中的中等职业学校也可以充分利用起来，在市场机制的作用下进行转向、改制、重组，成为满足市场需求的各种专业化、社会化的中等非学历职业培训机构。专科层面，现行以学历教育为本、教育性质相互混合的高职高专布局应逐步厘清，通过不断整合、分化，最终形成普通专科教育基础上的贴近市场、结构合理的高等职业技术教育体系。本科层面，在建设一批高水平研究性大学的基础上，加快发展应用型本科教育，对教师、警察等有特殊职业要求的人才，应在完成普通本科教育的基础上通过选拔进入准职业队伍，再开展专门的岗前职业培训。这已经是国际通行的做法，我国公安部门据称从明年起将推行这方面的改革<sup>①</sup>。各个层面职业教育的发展都要与市场有机结合起来，在完善职业资格等市场准入制度的前提下，与企业和相关用人单位实现良性互动，从而保证职业教育的健康有序发展。

**3. 按照宽进严出的要求，整合高等教育资源，形成多种教育形式互通的学历教育体系。**造成学历歧视的一个根本原因是长期以来客观上形成各种形式的学历教育标准不一、“含金量”各异，比如成人教育、广播电视教育、网络教育、全日制自考的信度和效度就无法与普通全日制高等教育、非全日制自考相比。随着高等教育大众化的到来，全日制普通高校教育基本上可以解决学历教育的问题，对于少数学历补偿教育和换岗再就业的再次学历教育的需求，完全可以通过参加自

<sup>①</sup> 张若宣.警校从学历向培训教育转变或是方向[N], 三湘都市报, 2008.1.3.

学考试和规范化的高校开放式教育来完成。因此，笔者建议，对现有的学历教育形式进行全面规范、统一，合并为全日制高等教育、非全日制高等教育、高等教育自学考试三种形式，非全日制教育不论采取何种办班形式，都实行注册入学（成人高考已经越来越没有统考的必要了），但人才培养和毕业生标准都与全日制教育、自学考试完全一致，包括学科成绩可以互认、文凭样本都完全一样，不体现教育形式。近年来，全国一些地方在推行自考与全日制普通高等教育成绩互通上成功实践表明，实行各种学历教育的资源整合、相互沟通、交叉互认，具有一定的现实基础和可行性。总之，要通过多渠道、多层次的教育“立交桥”，把国民教育体系和非国民教育体系、各种性质和形式的教育结合起来，形成全方位、立体化的教育格局。

### 5.2.5 推进人才流动机制改革和社会诚信体系建设，为高考构建一个健康的社会生态环境

1. 改革人才流动机制和社会就业、用人制度。有学者对考试控制社会流动的现状进行了考察，得出我国自解放以来实行的 35 次高考促成了 1354.05 万人的向上流动<sup>①</sup>。新中国成立以来的相当一段时间，甚至包括现在，能够被列入干部编制的一条最主要途径便是取得国家正规的全日制中专以上学历<sup>②</sup>（当下的公务员考试一般都要求全日制大专以上学历）。在这种影响下，企业也自觉不自觉地把学历特别是第一学历是不是全日制看得高于一切。而高考几乎是取得国家正式全日制中专以上学历机会的唯一通行证。同时，在不少城市至今仍有户籍壁垒的情况下，通过高考进入高校学习带来的无条件户口迁入比起其他途径容易得多，这些都无形中增加了高考的社会“负荷”。基于此，应建立与市场机制相适应的高校毕业生就业机制，打破全日制学历的优越地位，包括自考等其他形式在内的一切形式的学历教育都享有同等的国民待遇，废除全日制学历与干部身份挂钩的制度，真正落实“凡进必考”的公务员制度，以考试的办法获得公务员资格。通过制定相关法制规范，明确不论是公务员招考还是社会用人都不得有学历性歧视、身份性歧视和地域性歧视。完善资格准入和劳动力就业制度，禁止针对流动人口就业设置歧视性限制，允许各级各类人才只要取得某种资职便可以在全国范围内选择就业。通过完善各种职业证书制度，引导和促进终身教育体系的加快发展，促进社会用人从重学历到重能力、重职业素质的转变，拓宽人才流动渠道。

2. 以个人信用制度建设推动社会诚信体系建设。近几年高考诚信问题成为社会诚信问题的一个突出反映。教育部门为此也想了不少办法，比如组织考生签订诚信承诺书、开展诚信教育，也尝试建立考生诚信档案，但收效甚微。这不仅仅是考生，还涉及地方教育部门、中学、教师以及社会等各个方面诚信机制的建立。

<sup>①</sup> 张宝昆.大规模教育考试的社会控制功能的研究 [M], 昆明: 云南大学出版社, 1999

<sup>②</sup> 郑若玲.高考对社会流动的影响 [J], 教育研究, 2007 (3)

诚信机制的建立不仅靠思想道德教育，更要靠法制建设，但最根本的还是要从建立个人信用制度入手。西方发达国家在许多事情上为什么能做到诚信如一，除了具备相应的文明基础外，最关键的是有一套完善的信用制度予以保障。中南大学陈潭教授从人事档案契约化管理的视角，对个人信用制度作了系统的思考，最核心的是要建立个人信用档案。所谓信用档案是由社会中介的联合征信系统把分散在各商业机构和社会有关方面的个人信用和综合信息汇集起来，进行加工储存，从而形成个人的一种信用资料，包括诚信状况、不良记录等内容。每一个公民从办理居民身份证的那一天就有了个人信息档案，而是全国联网的、通过合法程序可以查询的个人信用数据库<sup>①</sup>。这样，参加高考的考生高中阶段的诚信情况，特别是参加国家级考试的情况都将记入其个人信用档案，高校可以按程序查阅并以此作为录取的重要依据。有了统一的信用档案，可以克服原来考生诚信档案“单打独斗”、法律效力不够、查阅不方便、使用不规范等弊端，对整肃考风考纪和不正之风将起到强烈的震慑和惩治作用。个人信用制度的建立，必将推动整个社会诚信体系建设从务虚走向务实，从说教式动员步入有章可循、有形操作的经常化、制度化、法治化轨道。

---

<sup>①</sup> 陈潭.单位身份的松动——中国人事档案制度研究 [M] 南京大学出版社，2007.5

## 参考文献

### 1、著作类

- [1] 邓小平. 邓小平文选（第三卷）[M], 北京, 人民出版社, 1993.
- [2] 江泽民. 江泽民文选（第一至三卷）[M], 北京, 人民出版社, 2006.
- [3] 李瑞环. 学哲学·用哲学[M], 北京, 中国人民大学出版社, 2005.
- [4] 陈厚之. 中国教育史[M], 台北, 台湾商务印书社, 1980.
- [5] [台湾]林玉体. 美国教育思想史[M], 北京, 九州出版社, 2006.
- [6] 吴芳. 中华教育家思想研究[M], 武汉, 武汉大学出版社, 1992.
- [7] [美]黄全愈. “高考”在美国[M], 南宁, 广西师大出版社, 2003.
- [8] 廖平胜. 考试学原理[M], 武汉, 华中师范大学出版社, 2003.
- [9] 廖平胜. 考试是一门科学[M], 武汉, 华中师范大学出版社, 2003.
- [10] 杨学为, 廖平胜. 考试社会学问题研究[M], 武汉, 华中师范大学出版社, 2003.
- [11] 刘海峰. 科举学导论[M], 武汉, 华中师范大学出版社, 2005.
- [12] 刘海峰. 中国考试发展史[M], 武汉, 湖北教育出版社, 1996.
- [13] 李化德、李春茹. 教育考试立法问题研究[M], 北京, 法律出版社, 2005.
- [14] 万俊人. 现代公共管理伦理导论[M], 北京, 人民出版社, 2005.
- [15] 李建华. 伦理学与公共事务[M], 湖南, 湖南人民出版社, 2007.
- [16] 陈潭. 单位身份的松动——中国人事档案制度研究[M], 南京, 南京大学出版社, 2007.
- [17] [法]卢梭. 社会契约论[M], 北京, 商务印务馆, 2005.
- [18] [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒. 改革政府[M], 上海, 上海译文出版社, 1994.
- [19] [美]詹姆斯·杜德斯达、费瑞斯·沃马克. 美国公立大学的未来[M], 北京, 北京大学出版社, 2006.
- [20] 张康之. 公共管理伦理学[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2003年版.
- [21] 戴维·米勒. 布莱克维尔政治学百科全书[M], 北京: 中国政法大学出版社, 2002年版.
- [22] 罗尔斯. 正义论[M], 北京: 中国社会科学出版社, 1988年版.
- [23] 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2004年版.
- [24] 詹姆斯·博曼. 公共协商: 多元主义、复杂性与民主[M], 北京: 中央编译出版社, 2006年版.
- [25] 毛里西奥·帕瑟琳·登特里维思. 作为公共协商的民主: 新的视角[M], 北京: 中央编译出版社, 2006年版.
- [26] 孙恩棣. 生活中的博弈论[M], 京华出版社 2006年版.
- [27] 张宝昆. 大规模教育考试的社会控制功能的研究[M], 昆明: 云南大学出

出版社，1999 年版。

[28] 张人杰. 国外教育社会学基本文选[M], 华东师范出版社, 1989 年版.

[29] 李立峰. 中国高校招生考试的区域公平研究[M], 华中师范大学出版社 2007 年版.

[30] 杨东平. 中国教育公平的理想与现实[M], 北京大学出版社 2006 年版.

[31] 杨学为. 中国高考史论(1949-1999) [M], 湖北人民出版社 2007 年版.

[32] 萨托利. 民主新论[M], 东方出版社 1993 年版.

[33] 卢现祥, 朱巧玲. 新制度经济学[M], 北京大学出版社, 2007.

## 2、期刊类

[1] 刘进田. 公共正义与和谐社会的构建[J], 社会科学辑刊, 2007 年第 1 期.

[2] 菡涛. 欧洲社会福利理论中的中间道路学派及其影响[J], 南开学报, 2000 年第 2 期

[3] 蒋勤. 公民资格与全民福利—T. H. 马歇尔公民资格理论述评[J], 理论探索, 2003 年第 1 期.

[4] 祝灵君、聂进. 公共性与自利性: 一种政府分析视角的再思考[J], 公共行政, 2002 年第 3 期.

[5] 陈家刚. 协商民主: 概念、要素与价值[J], 中共天津市委党校学报, 2005 年第 3 期.

[6] 颜莉冰. 高考制度评价研究[J], 招生考试研究, 2008 年第 1 期.

[7] 宋晓梦. 保持清醒头脑 理性对待高考改革[N], 光明日报, 2007 年 7 月 14 日版.

[8] 彭洁云、周凯. 部属院校降低本地生源比例说易行难[N], 中国青年报, 2008 年 7 月 30 日第 6 版.

[9] 郑若玲. “举国大考”的合理性[J], 高等教育研究, 2007 年第 6 期.

[10] 于建坤. 争议截决, 招生公正的尺度和力度[N], 中国教育报, 2006 年 5 月 17 日.

[11] 李泽兵. 社会监督是医治“高考移民”的良方[N], 中国青年报, 2008 年 7 月 16 日.

[12] 杜瑞军. 从高等教育入学机会的分配标准透视教育公平问题[J], 高等教育研究, 2007 年第 4 期.

[13] 江畅. 应当重视教育考试公正研究[J], 中国考试, 2007 年第 10 期

[14] 龚怡组. 我国高校自主权的法律性质措施[J], 教育研究, 2007 年第 9 期.

[15] 宋晓梦. 教育专家谈高考改革[N], 光明日报, 2007 年 8 月 7 日版.

[16] 李宝元. 关于高考制度若干基本问题的战略思考[J], 新华文摘, 2007 年第

11 期.

- [17] 劳凯声. 对高等教育收费和公平问题的思考 [J], 新华文摘, 2008 年其 13 期.
- [18] 郑若玲. 高考对社会流动的影响 [J], 教育研究, 2007 年第 3 期.
- [19] 邹卓鹏. 素质教育背景下的考试改革 [D], 湖南师范大学博士论文 2002.
- [20] 邹卓鹏. 论高考的价值取向 [J], 中国考试, 2006 (9).
- [21] 张和生. 尊重和满足考生的选择权——湖南推行高考并列志愿的调查与思考 [N], 中国教育报, 2007. 11. 8.
- [22] 张和生, 教育考试管理体制革的困惑与对策 [J], 中国考试, 2008 (5).
- [23] 张和生, 我国高考公平的价值及实现路径 [J], 教育测量与评价, 2008(10).
- [24] 邓晔、张和生. 平衡论——和谐社会的另一种认知 [J], 中南林业科技大学学报, 2007 (1).
- [25] 李伦娥、余军民、张和生. 人文关怀, 考生第一 [N], 中国教育报, 2004. 11. 17.
- [26] 冯建军. 三种不同的教育公正观 [J], 比较教育研究, 2007 (10).
- [27] 戴家干. 制度创新是高考改革的关键 [N], 中国教育报, 2007. 11. 14.
- [28] 苟人民. 高考公平的实证考察及认识 [N], 中国教育报, 2006. 5. 24.
- [29] 首份民间高考方案出炉 [N]. 新浪网 2007 年 7 月 23 日.
- [30] 李文胜, 中国高等教育入学机会的公平性研究 [D], 北京大学博士学位论文, 2002 年.
- [31] 徐琛, 杨爱林. 社会公正研究综述 [J], 学术论评, 2005 (7).
- [32] 褚宏启, 杨海燕. 教育公平的原则及政策含义 [J], 教育研究, 2008 (1).
- [33] 石中英. 教育机会均等的内涵及其政策意义 [J], 新华文摘, 2008 (1).
- [34] 江畅. 论教育考试公正的内涵与实质 [J], 湖北招生考试, 2007 (10).
- [35] 张敏强. 实施“高考制+申请制”并行运作的高考招生改革构想 [J], 中国考试, 2008 (2).
- [36] 郑若玲. “考试社会”解析 [J], 中国考试, 2008 (5).
- [37] 任荣. 论社会主义市场经济条件下的教育公平 [D], 华中师范大学硕士论文, 2003.
- [38] 李立峰. 高等教育入学制度公正的原则探析 (未公开发表).
- [39] 赵炎秋. 高考公正面面观 [J], 中国考试, 2008 (6).
- [40] 刘海峰, 高考改革的回顾与展望 [J], 教育研究, 2007 (11).
- [41] 刘海峰. 高考改革的统独之争 [J], 教育发展研究, 2006 (11).
- [42] 陈丽华. 比较的视角: 改革统一高考之构想, 湖北招生考试 [J], 2007 (3).
- [43] 陈权. 制度安排中的公平与正义: 对高等教育机会均等的制度分析 [D], 吉

林大学硕士论文，2004. 4.

- [44] 欧颖. 我国当前高考改革的价值取向研究, 云南师范大学硕士论文 2006. 5.
- [45] 项中新, 均等化. 基础、理念与制度安排, 2000 年版, 第 52 页.
- [46] 李承先. 高等教育发展代价论[J], 高等教育研究, 2007 (2) .
- [47] 姜传松, 王辉耀. 高考制度变迁中的供需关系探析[J], 招生考试研究, 2008 (1) .
- [48] 谢维和. 谈“办好人民满意的教育”的政策含义, 教育研究, 2008 (6) .
- [49] 扈中平. 高考招生改革: 挑战社会诚信[N], 光明日报, 2006. 11. 8.
- [50] 王后雄. 高考命题公正的现实困境与两难选择[J], 教育研究, 2008 (8) .
- [51] 郑若玲. 我们能从美国高校招生制度借鉴什么[J], 华南学术, 2007 (3) .
- [52] 黄光扬. 中国高考改革之路不能这样走[J], 湖北招生考试, 2006 (12) .
- [53] 覃红霞. 普通高校招生考试法治化研究[J], 教育研究, 2006 (4) .
- [54] 张若宣. 警校从学历向培训教育转变或是方向[N], 三湘都市报, 2008. 1. 3.

### 3、西文类

- [1] Marginson , S. (2004) . Competition and Markets in Higher Education : a' Glonacal' Analysis. Policy Futures in Education , 2 (2), 175–244.
- [2] Parkin, F. (1979). Marxism and Class Theory : A Bourgeois Critique. New York: Columbia University Press.
- [3] Scott , J. (1996) . Stratification and Power : Structures of Class, Status and Command. Cambridge, Mass.: Polity Press.
- [4] Vogt, W. P. (1997) . Social and Cultural Capital in the Sociology of Education: A Conceptual Analysis. Journal of Research in Education, 7 (1), 8–19.
- [5] Lareau , A. (2001) . Linking Bourdieu's Concept of Capital to the Broader Field: The Case of Family-School Relationships. In B. J. Biddle (Ed. ), Social Class , Poverty , and Education : Policy and Practice (pp. 77–100) . New York and London: RoutledgeFalmer.
- [6] Collins, R. (1979) . The Credential Society : A Historical Sociology of Education and Stratification. New York : Academic Press.
- [7] Bourdieu , P. (1997) . The Forms of Capital. In A. H. Halsey, H. Lauder , P. Brown A. S. Wells (Eds. ), Education : Culture , Economy , Society (pp. 47–58) . Oxford : Oxford University Press.
- [8] James , Estelle. The Nonprofit Enterprise in Market Economics. New York: Harvard Academic Publishers, 1986.

- [9] Levy , Daniel , ed. The State and Higher Education in Latin American. Chicago: University of Chicago Press, 1986.
- [10] Geiger, Roger. Private Sectors in Higher Education : Structure, Functionand Change in Eight Countries. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1984.
- [11] Stephen Hilgartner and Charles L. Bosk. The Rise and Fall of SocialProblems. A Public Arenas Model. American Journal of Sociology. 1981, (1)
- [12] Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones. Agendas and Instabilityin American Politics. Chicago : University of Chicago Press, 1993
- [13] THOMAS R DYE. Understanding Public Policy [M]. Englewood Cliff s , NJ: Prentice2Hall, 1972. 2.
- [14] WILL IAM I J EN KINS. Policy Analysis : A Political and OrganizationalPerspective [M]. London: Martin Robert son, 1978.
- [15] JAMES E ANDERSON. Public Policy Making: An In2troduction (3rd ed. ) [M]. Boston: Houghton Mifflin Company , 1984. 3.

#### 4、其它类

- [1] 2008 年高等学校招生全国统一考试考务工作规定[C]. 教育部考试[2008]1号文件.
- [2] 关于 2006 年全国普通高校招生章程审查情况的报告[C], 教育部学生司, 2006. 7. 内部资料未发表.
- [3] 恢复高考 30 年[C], 北京, 中国传媒大学出版社, 2007.
- [4] (法律文献) 中华人民共和国宪法[Z].
- [5] (法律文献) 中华人民共和国教育法[Z].
- [6] (法律文献) 中华人民共和国高等教育法[Z].
- [7] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[Z], 北京, 人民出版社, 2007.
- [8] 构建社会主义和谐社会学习读本[Z], 北京, 中共党史出版社, 2005
- [9] 十七大辅导报告学习辅导百问[Z], 北京, 党建读物出版社、学习出版社.
- [10] 中国教育考试年鉴 (2004, 2005, 2006, 2007) [Z], 北京, 中国传媒大学出版社.
- [11] 湖南教育年鉴 (2004, 2005, 2006) [Z], 长沙, 人民日报出版社.
- [12] 湖南年鉴 (2006), 长沙, 湖南年鉴社.
- [13] 湖南高校招生 20 年[Z], 长沙, 湖南师范大学出版社, 1998.
- [14] 招生与考试. 2008 年生源计划专辑[Z], 湖南省教育考试院, 2008. 6.

## 攻读硕士学位期间所发表的论文

序号	论文题目	刊物名称	卷册号	页号	时间	署名位
1	尊重和满足考生的选择权——湖南推行高考并列志愿的调查与思考	中国教育报	2007年 11月8日第11版		2007年11月8日	独立
2	我国高考公平的价值及实现路径	教育测量与评价 ISSN1674—1536 CN43—1482/G4	2008年 10月号	45-48	2008年10月1日	独立
3	教育考试管理体制 改革的困惑与对策	中国考试 ISSN 1005-8427 CN11-3303/G4	2008年第5期	26— 29	2008年5月 1日	独立
4	平衡论——和谐社会的另一种认知	中南林业科技大学学报 ISSN1673-9272 CN43-1478/F	2007年第1期	31— 35	2007年5月	第二位

## 后记

“三十而立”，却什么也没“立”成。只是“混迹”于多个行业、多个单位的权力核心，见证了诸多“公共游戏”的明与暗、成与败，真切体验到了体制内生活的人生百态，个中的苦乐与酸甜也算是有些收获吧。值得庆幸的是，我这个当年教育改革的“牺牲品”，在而立之时还能跨入中南大学接受梦寐以求的“全日制高等教育”，尤其是能成为名师李建华教授的“门下弟子”，感受他泰然处事的人格魅力和厚实生动的学术魅力，实乃三生有幸。所以，两年多的学习自己虽然也是“匆匆过客”，但始终与一般官员的“混学历”划清界线，不敢忘记导师的谆谆教诲，总算还保持些许“公共良心”和做学问的一点兴趣与激情，常常关注着身边的公共问题，并作了一些“杞人忧天”的思考。

因为生于教师家庭，自己接受过严格的师范教育，当过小学教师，又先后在政府综合部门、经济管理部门、教育行政部门从事政策研究和文秘工作，实际上就是充当通常所说的所谓“笔杆子”角色，所以与教育结下了不解之缘，也对教育问题的理解和思考有着自己的视角，尽管常常是肤浅和稚嫩的，甚至不符合理论上的“正确”。因此，本篇毕业论文确定了高考公平问题研究这一选题。在研究过程中，我利用工作上的便利，查阅了大量资料，参加了省级以上的多次高端学术和工作研讨会，进行了深入调查研究，投入了较多精力，历经数月，终成此稿。随着研究的深入，发现高考问题十分复杂，一篇硕士论文难以言尽，加上本人理论功底先天不足，“书到用时方恨少”，此文权且作为本人多年来对教育问题思考的阶段性总结，看来还算不上研究成果，但若能为高考制度建设和教育问题的解决起到一点“抛砖引玉”的作用，那将是对我的莫大慰藉和鼓励。

此篇论文得以完成，首先要感谢我的指导老师——李建华教授，从论题的选定、框架的搭建，到对论文的润色、修改等，都饱含着老师的心血和智慧。张卫良、陈潭、龙兴海、刘学平、刘春香、刘丽杭等教授为我的开题和论文修改定稿提出了宝贵意见。尤其是先做益友再做良师的陈潭教授对我“从小学教师到硕士研究生”的戏言式鼓励，以及其“感怀天下，学术人生”的不倦追求，在我求学过程中产生了深远的影响。同时，我所在单位湖南省教育考试院邹卓鹏院长为我提供了展示自我的平台，他的许多思想精华给我的学术思考提供了丰富营养；与师出同门的密友陈书国进行经常性的思想碰撞，获得了不少有益启迪；同窗好友倪明胜对我整个学业的完成提供了真诚帮助。在此，一并表示诚挚的谢意！

张和生

2008年11月于长沙